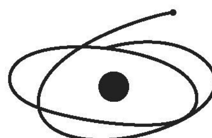
REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Ano XXXIII nº 129-130 1990



ISSN 0034-7329





INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Revista Brasileira de Política Internacional
(Rio de Janeiro: 1958-1992; Brasília: 1993-)

Instituto Brasileiro de Relações Internacionais

Sede: *Universidade de Brasília*
Pós-Graduação em História - ICC - Ala Norte
70910-900 Brasília DF, Brasil

Correspondência: Caixa Postal 4400
70919-970 Brasília - DF, Brasil
Fax: (55.61) 307 1655
E-mail: ibri@unb.br
http://www.ibri-rbpi.org.br
Site Brasileiro de Relações Internacionais:
http://www.relnet.com.br

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, é uma organização não-governamental com finalidades culturais e sem fins lucrativos. Fundado em 1954 no Rio de Janeiro, onde atuou por quase quarenta anos, e reestruturado e reconstituído em Brasília em 1993, o IBRI desempenha desde as suas origens um importante papel na difusão dos temas atinentes às relações internacionais e à política exterior do Brasil. O IBRI atua em colaboração com instituições culturais e acadêmicas brasileiras e estrangeiras, incentivando a realização de estudos e pesquisas, organizando foros de discussão e reflexão, promovendo atividades de formação e atualização para o grande público (conferências, seminários e cursos). O IBRI mantém um dinâmico programa de publicações, em cujo âmbito edita a Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI, Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais e livros sobre os mais diversos temas da agenda internacional contemporânea e de especial relevância para a formação de recursos humanos na área no país.

Projeto de Digitalização

Em 2004 o IBRI comemora cinquenta anos da sua fundação, com a convicção de que desempenhou, e continuará desempenhando, a sua missão de promover a ampliação do debate acerca das relações internacionais e dos desafios da inserção internacional do Brasil. Para marcar a data, o Instituto leva a público a digitalização da série histórica da Revista Brasileira de Política Internacional, editada no Rio de Janeiro entre 1958 e 1992, composta por exemplares que se tornaram raros e que podem ser acessados em formato impresso em poucas bibliotecas.

Equipe

Coordenador: *Antônio Carlos Moraes Lessa.*

Apoio Técnico: Ednete Lessa.

Assistentes de Pesquisa: *Paula Nonaka, Felipe Bragança, Augusto Passalaqua, João Gabriel Leite, Rogério Farias, Carlos Augusto Rollemberg, Luiza Castello e Priscila Tanaami.*



Ano XXXIII nº 129-130 Janeiro-Junho 1990

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

INSTITUTO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Fundado em 1954

O Instituto Brasileiro de Relações Internacionais é uma associação cultural independente, sem fins lucrativos, mantida por contribuição de seus associados, doações de entidades privadas e subvenções dos poderes públicos. É seu objetivo promover e estimular o estudo imparcial dos problemas internacionais, especialmente dos que interessam à política exterior do Brasil.

Conselho Curador:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE, HÉLIO JAGUARIBE, JOSÉ SETTE CAMARA FILHO, AUSTREGÉSILO DE ATHAYDE, JOAQUIM CAETANO GENTIL NETTO.

Conselho Consultivo:
AFONSO ARINOS DEE MELO FRANCO, ANTONIO GALOTI, LUIZ SIMÕES LOPES.

Diretor Executivo:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

PRAIA DE BOTAFOGO, 186 - GRUPO B-213
RIO DE JANEIRO, RJ - BRASIL

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

Diretor:
CLEANTHO DE PAIVA LEITE

Secretaria :
Eneida Nogueira Rigueira

Supervisão Gráfica:
IO COMUNICAÇÃO

Composição:
Waldir José

Direção e Administração
Praia de Botafogo,186 - Grupo B-213
Telefone - (021) 551-0598
22250 - Rio de Janeiro, RJ - Brasil

Assinatura anual:	Cr$ 200,00	Para o exterior:	25 US$
Número avulso:	Cr$ 100,00	Para o exterior:	14 US$
Números atrasados:	Cr$ 250,00	Earlier issues:	15 US$

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL

ANO XXXIII **1990/1** 129-130

SUMÁRIO

DOCUMENTOS

LIVROS E REVISTAS

AS DUAS VERTENTES DA VISÃO CENTRO-PERIFERIA

Celso Furtado*

Em uma apresentação sintética de seus trabalhos teóricos[1], Prebisch se referiu à idéia de "um sistema de relações econômicas internacionais que denominei de "centro-periferia" como um subproduto de suas reflexões sobre as flutuações cíclicas na esfera internacional. Pareceu-lhe, *ab initio*, que os ciclos tinham origem nas economias dos países industrializados, propagando-se em seguida à esfera internacional. Nesse processo de propagação, os países especializados na produção e exportação de produtos primários, tinham um comportamento "passivo", sem embargo de que as flutuações do nível das atividades econômicas neles se apresentassem de forma ampliada.

Dessa reflexão sobre a propagação do ciclo veio-lhe a percepção de que o sistema de divisão internacional do trabalho surgira para atender prioritariamente aos interesses dos países que lideravam o processo de industrialização. "Os países produtores e exportadores de matérias-primas estavam ligados a esse centro em função de seus recursos naturais, formando assim uma vasta e heterogênea periferia incorporada ao sistema de diferentes formas e em diferentes medidas"[2].

Essa visão globalizadora da economia capitalista, que permitiu identificar nesta uma fratura estrutural gerada pela lenta propagação do progresso técnico e perpetuada pelo sistema de divisão internacional do trabalho então existente, constitui, certamente, a contribuição teórica maior de Prebisch, e foi o ponto de partida da teoria do subdesenvolvimento que dominou o pensamento latino-americano e teve amplas projeções em outras áreas do mundo. O subdesenvolvimento, para Prebisch, decorre da "concentração do progresso técnico em atividades exportadoras (de produtos primários), dando origem a estruturas sociais heterogêneas nas quais uma grande parte da população não tem acesso aos benefícios do desenvolvimento"[3].

Nessa síntese tardia de suas idéias, Prebisch restringiu o escopo explicativo da visão Centro-Periferia às dissimetrias estruturais engendradas pela lenta difusão do progresso técnico e que seriam responsáveis pela tendência à degradação dos termos do intercâmbio nos países exportadores de matérias-primas. Ora, em seu texto clássico de 1949[4], Prebisch se empenhara em construir, a partir da visão Centro-Periferia, o núcleo de uma teoria dinâmica da economia internacional. Partiu ele de uma crítica da teoria corrente dos desequilíbrios dos balanços de pagamentos, simples prolongação da teoria

---

* Ex-Ministro do Planejamento e da Cultura.

quantitativa da moeda, no caso em questão uma mercadoria de demanda ilimitada (o ouro). Denunciara Prebisch o caráter estático dessa teoria, "que se limita a observar que toda perturbação supunha o trânsito de uma situação de equilíbrio a outra"[5]. Mas sua crítica vai mais longe: a teoria prevalecente podia haver sido de alguma valia quando a economia capitalista tinha como centro principal a Grã-Bretanha, dada sua profunda integração no sistema de divisão internacional do trabalho. Com efeito, graças ao elevado grau de abertura da economia inglesa (seu coeficiente de importação apresentara uma média superior a 30 por cento entre 1870 e 1914) a capacidade de resposta desse país a qualquer estímulo externo era considerável. As exportações desempenhavam, na economia da Grã-Bretanha, "uma função dinâmica semelhante à que desempenhavam as inversões de capital"[6]. Se outros países industrializados ativavam suas economias e aumentavam suas importações originadas da GrãBretanha, o efeito estimulante sobre esta se fazia sentir imediatamente, ampliando-se com rapidez as importações britânicas. Daí a inexistência de tendência à acumulação de reservas de ouro no centro principal.

Esse quadro, segundo Prebisch, mudara qualitativamente com a assunção dos Estados Unidos à função de centro principal da economia capitalista, dado que seu coeficiente de importações era extremamente baixo. Se a reativação cíclica começava nos Estados Unidos, o poder indutor externo criado por suas importações era pequeno; caso ela se iniciasse em outra economia industrial, a resposta da economia americana seria de extrema lentidão. Esse quadro desfavorável para as economias periféricas – dependentes de impulso externo para crescer – fez-se ainda mais adverso com a tendência a um persistente declínio do coeficiente de importações desse país, o qual baixaria de 6 por cento, em 1925, para 3,1 por cento, em 1949.

A economia internacional não é vista por Prebisch como uma estrutura que apenas se reproduz, e sim como um sistema em expansão cíclica sob o impulso da propagação do progresso técnico. Afasta-se Prebisch do enfoque tradicional que encara o intercâmbio externo como uma simples prolongação da atividade produtiva interna – uma troca de excedentes que permite aumentar a produtividade dos fatores relativamente mais abundantes – para atribuir-lhe um dinamismo autônomo. E esse dinamismo depende da forma como se articulam as economias cêntricas e da eficiência com que o centro principal exerce funções reguladoras.

Ao contrário do que está implícito na teoria tradicional dos balanços de pagamentos, o elemento tempo desempenha papel fundamental na visão prebischiana, e esse tempo é função do grau de abertura externa do centro principal.

A propagação do progresso técnico dá-se a partir das economias cêntricas, as quais, por sua vez, sofrem a influência de um centro principal. Esse processo de interação entre as economias cêntricas modificou-se sensivelmente com a emergência dos Estados Unidos como centro principal.

Ao contrário da primeira – ponto de origem da teoria do subdesenvolvimento –, essa segunda vertente da visão CentroPeriferia não foi adequadamente trabalhada nos anos subseqüentes à sua formulação, se bem que os desequilíbrios dos balanços de pagamentos se tenham configurado como o principal problema da economia internacional a partir dos anos 60.

Prebisch chamara a atenção para o fato de que o coeficiente de importação da Grã-Bretanha, na fase em que esse país exercera o papel de centro principal, era muito

superior a seu coeficiente de exportação. Com efeito, no final dos anos 20 a Grã-Bretanha pagava um terço ou mais de suas importações com rendas de investimentos realizados no exterior. O centro principal se afirmara, inicialmente, pela posição de vanguarda que ocupava no progresso tecnológico, o que se traduzia em forte poder de penetração de suas exportações e em conseqüente saldo comercial. Parte substancial da poupança inglesa foi, assim, naturalmente canalizada para o exterior. Daí que, em uma primeira fase, o centro principal exerça o papel de forte difusor do progresso tecnológico, que ele mesmo engendra. Em fase mais avançada, o centro principal se beneficiaria do refluxo desses investimentos no exterior: a moeda se sobrevaloriza ao impulso das entradas de juros e dividendos, o que favorece o aumento das importações relativamente às exportações. É o fastígio de uma economia que se beneficia de importante fluxo de renda gerada no exterior por investimentos que realizou no passado.

Prebisch não voltou a dar atenção aos problemas dos ajustamentos dos balanços de pagamentos dos países cêntricos em período subseqüente, isto é, desde o seu estudo clássico de 1949. A vigência das instituições de Bretton Woods parecia dar o assunto por encerrado.

No período que se segue à Segunda Guerra Mundial até o final do decênio dos 50, os Estados Unidos se beneficiaram de um forte saldo comercial e em conta corrente que lhes permite financiar vultosos gastos no exterior, militares ou de investimentos. Era a época da "escassez de dólares", que muitos economistas atribuíram ao diferencial positivo de produtividade da economia norteamericana. Admitia-se então como certo que a posição de vanguarda na produtividade, fruto de gastos importantes em pesquisa e desenvolvimento, asseguraria aos Estados Unidos a função de centro principal da economia capitalista por um longo período. O crescimento relativamente mais rápido da produtividade que se observava no imediato pós-guerra em outros países industrializados encontrava explicação no processo de "recuperação" econômica em que estes estavam empenhados. Aproximando-se do patamar mais alto em que se situavam os Estados Unidos, já não lhes seria fácil manter taxas de incremento da produtividade tão fortes.

Mas, o que se observa a partir dos anos 60 é um processo de profundas modificações nas relações entre economias cêntricas, o qual afetará seriamente a posição dos Estados Unidos como centro principal. O sistema de taxas fixas de câmbio, com vinculação do dólar ao ouro, conduziu a uma evidente sobrevalorização dessa moeda, o que repercutiu negativamente na competitividade externa da economia norte-americana. Paradoxalmente, essa situação favoreceu os investimentos no exterior das empresas norteamericanas, o que também contribuiu para pressionar as reservas de ouro. Em 1963, o governo Johnson introduziu o *Interest Equalization Act*, tentando freiar a saída de capitais, primeiro sinal de debilidade de uma economia que desempenhava o papel de centro principal do mundo capitalista. Conseqüência inesperada dessa medida foi o reforçamento do nascente mercado do eurodólar, dado que as empresas americanas operando no exterior passaram a reter, fora do país, parte de seus ativos líquidos. Acumulando-se uma grande massa de liquidez em dólares nos bancos centrais de alguns países cêntricos, e também em bancos privados americanos no exterior, a conversibilidade do dólar em ouro passou a ser insustentável.

A suspensão dessa conversibilidade deu-se em 1971 e provocou forte valorização do ouro. O valor em dólares e, em menor escala, em outras moedas das reservas nesse metal cresceu inusitadamente, inflando-se a massa de liquidez internacional. O

abandono do regime de taxas fixas de câmbio pelo governo americano viria dois anos depois. Não obstante a intervenção dos bancos centrais mais poderosos, a desvalorização do dólar com respeito às moedas dos demais países cêntricos foi considerável. A consequente fuga para ativos reais deu origem a uma onda de especulação nos mercados internacionais.

A prolongada sobrevalorização do dólar – da Segunda Guerra Mundial até 1973 – não terá sido estranha ao fato que a posição dos Estados Unidos como centro principal se haja malogrado. Para consolidá-la, teria sido necessário a manutenção de um nível de reservas e uma acumulação de ativos reprodutivos no exterior capazes de colocar o dólar a salvo de qualquer ameaça, independentemente do nível de atividades da economia norteamericana. O centro principal é o emissor da moeda reserva do conjunto do sistema capitalista, prerrogativa que pressupõe uma posição de balanço de pagamentos em conta corrente excepcionalmente sólida. Sólida com respeito a mudanças na conjuntura internacional, e também face a alterações bruscas na conjuntura interna. A política monetária do centro principal deve contribuir para a fluidez dos fluxos internacionais de capitais no curto prazo.

Se aprofundarmos a análise, veremos que não apenas a sobrevalorização do dólar operou no sentido de comprometer a consolidação da posição de centro principal que certamente ocupou a economia americana até começos dos anos 70. Nada contribuiu tanto para esse fim quanto o peso dos gastos do governo americano na montagem de um sistema de defesa com implantações em todos os continentes. Os Estados Unidos estavam cerceados com respeito à efetivação de gastos no exterior pelo próprio fechamento relativo de sua economia. Com o correr do tempo, os ingentes gastos militares levariam o governo de Washington a cobrir dispêndios no exterior com papel-moeda de circulação internacional forçada, vale dizer, obrigando os bancos centrais de outros países a acumular excessivas reservas em dólares, as quais seriam em seguida transformadas em títulos da dívida do Tesouro americano. Basta observar o comportamento dos gastos militares, em parte crescente realizados fora do país nos anos 60, para comprovar a magnitude das deslocações que se processavam na economia norteamericana, conduzindo-a à situação de dependência financeira com respeito a outras economias cêntricas. Em 1973, os gastos militares representavam 5,6 por cento do PNB dos Estados Unidos. Esses gastos reduzem o potencial de investimento em atividades econômicas e sociais do poder público. A partir desse ano, observa-se um sensível declínio na taxa de crescimento da produtividade média da economia. No decênio que se inicia em 1973, o crescimento da produtividade não supera a metade do que havia sido nos 10 anos anteriores. Essa desaceleração do incremento da produtividade não impediu que os gastos militares aumentassem o seu peso, subindo para 6,6 por cento do PNB em 1983. Ainda nesse decênio, a taxa de poupança declinou de 9,5 para 6,7 por cento. A verdade é que a sociedade norte-americana não se havia preparado para exercer a posição dominante internacional que o país assumiu como conseqüência da Segunda Guerra Mundial.

A inexistência de um centro principal com capacidade ordenadora da economia capitalista certamente não é estranha aos grandes desequilíbrios ocorridos na economia internacional a partir dos anos 70, dos quais a manifestação mais gritante é a enormidade da dívida externa dos países da periferia.

Foi a desordem implantada no sistema monetário-financeiro internacional, com o excesso de liquidez engendrado pela crise do dólar, que criou as condições para o processo de endividamento da quase totalidade dos países da periferia. As taxas de juros em 1973 não passavam de 2 por cento negativos, e no ano seguinte desceram a 6 por cento

negativos. Até o fim do decênio, elas se mantiveram extremamente baixas. Esse quadro de desajustamento foi agravado, na segunda metade de 1973, pela brutal alta dos preços do petróleo, a qual possibilitou que um grupo de países sem capacidade para absorver grandes recursos financeiros acumulassem precipitadamente ingentes reservas sob a forma de certificados de depósitos nos bancos internacionais.

O desequilíbrio criado nas contas externas dos países cêntricos – em sua quase totalidade grandes importadores de petróleo – induziu-os a aumentar suas exportações. Assim, o esforço de abertura adicional das economias industriais, realizado no período subseqüente ao choque do preço do petróleo, teve como contrapartida um aumento de importações da parte dos países periféricos, bem como a transformação do excesso de liquidez dos bancos internacionais em créditos sobre esses países. Economias subdesenvolvidas que lutavam tradicionalmente contra grande escassez de capital encontraram-se subitamente diante de uma oferta totalmente elástica de recursos financeiros no mercado internacional as taxas de juros negativas.

Essa conjunção de uma oferta sem restrições de capitais no mercado internacional com o empenho dos países cêntricos de corrigir o desequilíbrio de suas contas externas, causado pela brusca elevação dos preços do petróleo, responde pela rápida acumulação de dívida externa por parte de países que buscavam meios para intensificar o seu crescimento ou simplesmente para elevar o nível de seus dispêndios.

O regime de taxas de câmbio flutuantes, ao permitir a rápida desvalorização de um dólar antes sobre-valorizado, deflagrou uma onda de elevação de preços no plano internacional. Pressões inflacionárias adicionais se manifestaram nos países que forçavam as exportações, financeiramente pelos bancos que administravam o excedente de liquidez internacional. Produziu-se, dessa forma, uma corrida para os ativos reais e para a acumulação de estoques. Em 1973, os preços dos alimentos cresceram no mercado internacional em 54 por cento, e em 1974, em 60 por cento. Os preços dos metais aumentaram 45 e 25 por cento nesses dois anos, respectivamente. Uma inflação de dois dígitos se manifestou por toda parte, no mundo capitalista industrializado, fato sem precedente desde a Segunda Guerra Mundial.

Em 1979, o governo norte-americano decidiu abandonar a atitude negligente face à inflação, e fez opção por uma política de choque de corte cruamente monetarista. Ocorre que o sistema monetário internacional se baseia no dólar, dando que a criação de eurodólar não é mais do que um multiplicador de crédito a partir de depósitos em dólar feitos fora dos Estados Unidos. As autoridades monetárias norte-americanas têm, portanto, o poder de agir sobre o mercado monetário internacional, mediante a manipulação da base monetária nos Estados Unidos. Elevadas as taxas de juros pela Reserva Federal, forma-se imediatamente um fluxo de recursos financeiros na direção desse país, com alta da taxa de juros no mercado internacional.

Ao aplicar uma política monetária restritiva nessas circunstâncias, o governo de Washington descobriu as facilidades de que gozava para financiar-se no exterior, e, a *fortiori*, abriu a porta à expansão descontrolada de seus próprios gastos. Até 1978, a balança em conta-corrente dos Estados Unidos mantivera-se equilibrada. No começo dos anos 80, ela se tornou negativa: o deficit alcançou 45 bilhões de dólares em 1983, e cresceu até alcançar a cifra estarrecedora de 147 bilhões, em 1987.

O deficit na conta de transações correntes dos Estados Unidos constitui a segunda grande deslocação produzida nas estruturas internacionais da economia capitalista. É

que esse deficit é a causa básica da inusitada elevação das taxas de juros reais ocorrida nos anos 80. Em 1980, essas taxas já haviam superado 8 por cento, e em 1982 tinham alcançado 12 por cento.

Dessa forma, dois processos de ajustamento ocorridos nas economias cêntricas – o primeiro, ligado ao esforço de recuperação do equilíbrio externo dessas economias após o primeiro choque dos preços do petróleo e viabilizado pela abundância descontrolada de liquidez internacional, e o segundo, ligado às políticas monetárias restritivas do governo norteamericano e ao financiamento do deficit fiscal desse governo com recursos atraídos do exterior por altas taxas de juros – estão na origem da enorme dívida que atualmente pesa sobre os países que formam a periferia do sistema capitalista.

O declínio relativo da taxa de aumento da produtividade e o simultâneo encurtamento da taxa de poupança, manifestados desde inícios dos anos 70, incapacitaram os Estados Unidos para o exercício da função de centro principal da economia capitalista. Esse processo se acelerou nos anos 80, com o surgimento de um deficit fiscal que absorve mais do que a totalidade da poupança privada. Essa mudança qualitativa na posição *internacional da economia norte-americana pode ser aferida pelo comportamento das* empresas desse país. Os investimentos japoneses diretos nos Estados Unidos subiram de 4,7 bilhões de dólares, em 1980, para 53,3 bilhões, em 1988, período durante o qual os investimentos diretos norte-americanos no Japão cresciam de 6,2 para 16,9 bilhões de dólares. O mesmo se observa com respeito à Comunidade Econômica Européia, pois os investimentos diretos dos países que a formam, nos Estados Unidos, subiram de 50 bilhões em 1980 para 193 bilhões em 1988, enquanto os investimentos diretos norteamericanos na Comunidade passavam de 80 bilhões para 126 bilhões de dólares no mesmo período[7]. Sinal importante da mudança de posição da economia dos Estados Unidos: no último trimestre de 1987, os pagamentos no exterior de juros e dividendos foram superiores aos rendimentos auferidos por esse conceito. A posição líquida de investimentos no exterior, em 1980, era favorável aos Estados Unidos em 106 bilhões de dólares. Essa posição passou a ser negativa em 1985. Em 1986, os ativos americanos no exterior somavam 1067,9 bilhões de dólares, enquanto os ativos estrangeiros nos Estados Unidos já alcançavam 1331,5 bilhões de dólares[8].

O problema que se coloca é o de saber como está sendo desempenhada a função de centro principal nas circunstâncias atuais. Os Estados Unidos continuam a exercer parte dessa função, porquanto o sistema monetário internacional baseia-se no dólar. Mas o papel de grande provedor de recursos financeiros internacionais escapou-lhe, sendo hoje exercido pelo Japão e pela República Federal da Alemanha. Basta observar as contas-correntes dos balanços de pagamentos nos anos recentes. Em 1987, o deficit de 147 bilhões de dólares dos Estados Unidos teve como contrapartida um saldo de 84 bilhões do Japão, e outro de 50 bilhões da Alemanha Federal. Evidentemente, essa situação é instável, dado que ela implica em crescente endividamento dos Estados Unidos com respeito aos outros dois grandes países cêntricos. Enquanto se mantiver essa dependência financeira, as taxas de juros permanecerão elevadas, o que implica em degradação progressiva da posição norte-americana. As consequências negativas para os países sobre-endividados são evidentes.

Para que a economia capitalista venha a funcionar adequadamente, sem um centro principal, é necessário que se desenvolvam formas de regulação por consenso dos principais países cêntricos. Podese perguntar se não se trata de um passo nessa direção o surgimento dos grupos coordenadores dos 10 e dos 7 governos das principais economias capitalistas. Contudo, os países que estão disputando espaço no comando

do sistema são apenas dois. Resta indagar se a estes não interessa prolongar o processo atual de aumento da dependência financeira dos Estados Unidos. Parece fora de dúvida que caminhamos para um sistema de regulação por consenso. Mas esse consenso será a expressão da vontade de poucos, e o peso relativo destes ainda está por ser definido. A possibilidade de uma só economia exercer o papel de centro principal já não existe.

Rio de Janeiro, janeiro de 1990.

Notas

[1]. Raul Prebisch, "Five stages in my thinking on Development", in Pioneers in Development. World Bank, Oxford University Press, 1984.

[2]. Op. cit., pág. 176-177.

[3]. Op. cit., pág. 177.

[4]. Ver a primeira parte, constituída de cinco capítulos, sob o título de "Crescimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo económico", in Estudio Económico de America Latina, 1949. E/CN.12/164/Rev. 1, 11 de janeiro de 1951.

[5]. Op. cit., pág. 38.

[6]. Op. cit., pág. 36.

[7]. Dados do "Survey of Current Business", reproduzidos em Le Monde de 31 de outubro de 1989.

[8]. UNCTAD, Trade and Development Report, 1988, pág. 68.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



Vol. LVI (4) México, Octubre-Diciembre de 1989 Núm. 224

SUMARIO

ARTÍCULOS:

Precio de suscripción por un año, 1990
La suscripción en México cuesta $60,000.00; para estudiantes, $55,000.00

	España, Centro y Sudamérica (dólares)	Resto del mundo (dólares)
Personal	*$25.00*	*$35.00*
Universidades, bibliotecas e instituciones	$35.00	$100.00

Fondo de Cultura Económica - Av. de la Universidad 975
Apartado Postal 44975, México

O BRASIL NO PANORAMA INTERNACIONAL: DESAFIOS E CONTROVÉRSIAS

Paulo Tarso Flecha de Lima*

I – INTRODUÇÃO

Existe uma afinidade vocacional entre o mundo da diplomacia e o mundo do direito. Por ofício, habituamo-nos, diplomatas e juristas, à precisão de conceitos e ao zelo pelo discurso claro. Temos em comum a tarefa de operar no cotidiano as normas, princípios e leis que regem as relações entre pessoas e povos. Dedicamo-nos à arte de compor interesses legítimos, não raro conflitantes, e temos no diálogo instrumento primordial de nossa atividade. Ostentamos, em suma, um conjunto de atributos comuns que, de alguma forma, nos credencia, aos olhos da sociedade, como gestores de uma parcela da responsabilidade pela correta convivência humana.

É esse paralelismo, ademais da própria "simbiose" acadêmica em que habitualmente convivem a diplomacia e o direito, que me deixa à vontade para compartilhar aqui algumas de minhas preocupações, expectativas e perplexidades. A realidade internacional de hoje coloca desafios sérios à ação diplomática brasileira e o que lhes tenho a expor diz respeito à forma pela qual, como nação, teremos de responder a tendências e conceitos novos que se delineiam no cenário mundial. A maior ou menor agilidade e criatividade que venhamos a demonstrar nessa resposta serão decisivas para definir o próprio modo de inserção internacional do Brasil. Não farei aqui especulações abstratas. Ao contrário: suscitarei uma temática que está a exigir cuidadosa reflexão conceitual mas que apresenta desdobramentos concretos de particular relevância para o país.

Em primeiro lugar, o próprio cenário está em profunda mutação. Na percepção unânime de todos os analistas, o final da década que acabamos de viver foi extraordinariamente rico e surpreendente em mudanças.

O relacionamento entre as Superpotências tomou decididamente a vertente do entendimento, configurando o que passou a denominarse a neo-distensão. Sucederam-se encontros de cúpula entre os primeiros mandatários norte-americanos e soviético; firmou-se o primeiro acordo de desarmamento nuclear da história; desdobrouse, em ritmo vertiginoso, o processo de liberalização política do Leste Europeu; assumiu contornos cada vez mais concretos a perspectiva da reunificação alemã; testemunhamos, enfim, o que se pode seguramente apontar como um desmantelamento do sistema de Yalta.

* Baseado em aula magna proferida na Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais. (5 março 1990)

Paralelamente, arrefeceram-se, por falta de oxigenação externa, alguns conflitos regionais; o fim da guerra entre Irã/Iraque e a retirada das tropas soviéticas foram fatos marcantes. A evolução positiva que vem ocorrendo na África Austral confirma essa tendência; a Namíbia torna-se inidependente e Nelson Mandela é libertado após vinte anos de cativeiro; abremse perspectivas reais de pacificação em Angola. A realização de eleições livres e pacíficas na Nicarágua confirma a viabilidade de soluções autônomas e negociadas para a crise centro-americana. Até mesmo no Atlântico Sul, o reatamento de relações diplomáticas entre a Argentina e o Reino Unido elimina o potencial de conflito maior de nossa região e recoloca o tema das Malvinas na via da negociação.

Mas não somente de fatos políticos alimenta-se a certeza de uma era em mutaç'ão. Desregulamentação e desestatização das economias nacionais tornaram-se fórmulas tidas como imprescindíveis na receita da modernidade econômica. A crise dos sistemas estatais de Bem-Estar Social e a adoção pelos países do Leste de mecanismos tentativos de mercado lançam o Estado na sua pior crise de credibilidade do pós-guerra. No comércio internacional, uma tendência a formação de grandes blocos econômicos não parece ainda cristalizada face às expectativas criadas pela Rodada Uruguai em andamento no âmbito do GATT, talvez o esforço mais ambicioso e abrangente já empreendido para a liberação do comércio internacional.

A hora ainda ostenta ambiguidades. Misturam-se resquícios do passado e elementos que prenunciam novos espaços e configurações de poder. O reconhecimento de que se esvai a passos largos o sentido da antinomia Leste-Oeste não é acompanhado, por enquanto, de um delineamento preciso do que está por vir, sobretudo quanto ao grau de permeabilidade dos novos tempos ao anseio do mundo em desenvolvimento por padrões mais equânimes de relacionamento entre os Estados. Há uma coexistência inquietante entre a afirmação do valor universal da democracia e a resiliência de quadros de miséria comprometedores do próprio usufruto das liberdades públicas.

A singularidade do momento tem excitado a imaginação dos teóricos em relações internacionais. Acumulam-se estudos e previsões sobre cenários em que se desenvolverá nos próximos anos a interação dos Estados, no mais das vezes eivados do vício de se buscar circunscrever a realidade à rigidez de modelos explicativos unilineares ou de equações fechadas.

Já se chegou, inclusive, a detectar o fim da história. O raciocínio, neo-hegeliano, é singelo: o fracasso histórico do comunismo e do fascismo teria deixado o liberalismo sem adversários, inexistindo confronto dialético, não haveria movimento e, tampouco, história. O mundo rico estaria agora condenado a uma longa inércia histórica, feita de prazeres prosáicos e de satisfações consumistas. O pobre – mais de dois terços da humanidade – estaria fadado à repetição tediosa do caminho percorrido pelos países desenvolvidos em direção à afluência, sem prazo ou data certa de chegada.

Menos pretensiosa porém de maior relevância e gravidade é a tese veiculada por certos círculos de países industrializados, tanto no Leste quanto no Oeste, segundo a qual é imperativo que questões da agenda internacional por eles entendidas como de importância transnacional – meio ambiente, direitos humanos, terrorismo e entorpecentes – sejam sujeitas a formas de gerenciamento desvencilhadas dos limites impostos pela soberania dos Estados.

Em nome de valores em si inatacáveis – o indivíduo e seus direitos, o bem-estar coletivo, a vida no planeta –, questionamse os limites da jurisdição nacional dos Estados,

qualifica-se o princípio da não-intervenção; são postas em cheque normas tradicionais da convivência entre os Estados.

Vale desde logo observar que essas idéias de valorização do indivíduo e de promoção do bem estar da humanidade vêm apresentadas com um pretenso substrato ético: reedição, em nova linguagem, da tese do "white man's burden", do colonizador que responde, em nome de uma autoproclamada "civilização", pela sorte dos colonizados, incapazes de se auto-administrarem ou de compreenderem o alcance do exercício da soberania. Ressurge um sentimento de superioridade paternalista, proveniente do Primeiro Mundo, ao qual é fundamental estarmos atentos.

É preocupante essa retórica. Numa ordem internacional como a nossa, em que o poder se encontra assimetricamente distribuído, a erosão do conceito de soberania trabalha fatalmente em favor dos mais fortes, daqueles já habilitados a fazerem valer, unilateralmente, sua vontade, seus valores, sua cultura.

Em realidade, o que está em jogo para os países em desenvolvimento, em meio a essas tentativas de imposição de novos parâmetros à ordem internacional, é a própria questão do acesso ao desenvolvimento. Em outras palavras, intenta-se em certos círculos a perpetuação de esquemas de estratificação internacional, onde existiriam segmentos de países mais desenvolvidos, e portanto "mais responsáveis", em contraposição a outros segmentos de países menos desenvolvidos e, portanto, "não confiáveis" como possíveis detentores ou recipiendários de "saber", que poderia se transformar em "poder". São, no fundo, contra esses subreptícios propósitos de "congelamento do poder e do saber" que os países em desenvolvimento como o Brasil devem se precaver, mediante a inequívoca afirmação e consolidação do "direito ao desenvolvimento" como direito fundamental e inalienável de cada Estado, grande ou pequeno.

Mas não é apenas no plano político que a soberania vem hoje sofrendo investidas. Também no econômico despontam tendências que questionam a legitimidade da ação reguladora do Estado dentro de suas próprias fronteiras. O neoliberalismo prefere fronteiras econômicas, financeiras e comerciais fluidas, de modo a que a concorrência possa operar-se mais livremente, ou, quando menos, sem as dosagens por demais limitativas com que o Estado protege a indústria, a agricultura ou os serviços.

A exemplo do que ocorre no plano político, também aqui esse impulso vem amparado em argumentação liberalizante, que exibe a seu favor a contabilidade falida do protecionismo, dos subsídios, da estatização. Mas tanto num quanto noutro impõe-se de nossa parte uma avaliação crítica, atenta ao que está em jogo, disposta a aceitar os desafios desde que colocados na sua correta perspectiva.

Desejo agora aprofundar um pouco mais a análise dessas tendências, dividindo-as, para maior clareza, em duas grandes categorias: os temas de componente, digamos, "transnacional" como inibidores da soberania no plano político e, em segundo lugar, a nova temática econômica na contra-corrente do poder do Estado.

III – OS TEMAS "TRANSNACIONAIS" E OS LIMITES DA SOBERANIA NO PLANO POLÍTICO

Pretendo examinar, nesta parte, as questões do meio ambiente, dos direitos humanos e do desarmamento, todos, em maior ou menor grau, com grande poder de mobilização da opinião pública.

a) O meio ambiente

A "maioridade" do meio ambiente como item da agenda internacional data de 1972, quando da realização, em Estocolmo, da Conferência Internacional sobre o Meio Ambiente Humano, patrocinada pelas Nações Unidas. Representanteqs de 113 países reconheceram, em uníssono, que a natureza do planeta, afligida por padrões desmedidos de consumo, era perecível e, como tal, exigia cuidado da comunidade das nações.

O legado conceitual daquele encontro foi expressivo. O tema, visto até então como um agregado de elementos físicos e biológicos, passou a incorporar em sua definição, graças à perspectiva que lhe deram os representantes do Brasil e de outros países em desenvolvimento, fatores também econômicos e sociais. O desenvolvimento foi considerado condição essencial para o aperfeiçoamento da qualidade de vida na Terra. Reconheceram-se a cada Estado o direito de explorar seus recursos de acordo com suas próprias políticas ambientais e a responsabilidade de assegurar que atividades levadas a cabo dentro de sua jurisdição ou controle não causassem prejuízo ao meio *ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional.* Alertou-se para os riscos representados pelas armas nucleares e outros meios de destruição em massa para o Homem e seu meio ambiente.

No decorrer dos anos 70, a crise econômica generalizada e a confrontação ideológica, ora latente ora manifesta, entre as superpotências privaram o tema da projeção que lhe parecia ter assegurado a Conferência de Estocolmo. Logrou-se, de todo modo, a ampliação do acervo de instrumentos jurídicos destinados ao tratamento da questão, com a adoção da Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional da Fauna e Flora Selvagens em Perigo de Extinção (1973) e do Tratado de Cooperação Amazônia (1978), que traz em sua origem a preocupação dos países signatários em proteger o ambiente amazônico em seus próprios territórios.

Na década de 80, uma série de vetores convergiram para resgatar o tema do meio ambiente da parcial letargia em que se encontrava e colocá-lo no "leito principal" das discussões internacionais: agravaram-se, em escala sem precedentes, os problemas ambientais – processo de destruição da camada de ozônio, efeito "estufa", ameaça de desaparecimento da fauna e flora, degradação de recursos hídricos, desertificação e poluição marinha –; por outro lado, o processo da neo-distensão liberou a atenção das Superpotências para questões tradicionalmente excluídas da pauta das discussões Leste-Oeste; o meio ambiente tornou-se, sobretudo nos países industrializados, um item obrigatório das campanhas político-partidárias; redobrou-se o ativismo, ampliaram-se os quadros e afirmou-se a capacidade de influência e penetração das organizações ecológicas não-governamentais junto aos Governos e à opinião pública.

A soma articulada desses fatores não se fez, porém, com a objetividade que seria de desejar. Talvez por constituir uma das últimas questões não resolvidas em países já "maduros", por isso, com potencial para acirrar o ânimo amortecido das sociedades afluentes, a bandeira ambiental foi empunhada com elevado grau de emocionalismo, trazendo consigo os efeitos habituais dessas situações: visões apocalípticas, dados inverídicos ou não comprovados, acusações levianas, inverdades científicas.

O Brasil, como é sabido, viu-se como um dos alvos centrais da ira ambientalista. Assistimos a um desfile de invectivas da imprensa internacional contra o "ecocídio" que se estaria praticando entre nós, de que são exemplificativas as seguintes passagens:

– os juízos emitidos em seguidas edições do "The New York Times" de que "um holocausto ambiental está varrendo a floresta tropical da Amazônia", "o mundo quer que o Brasil pare de destruir irresponsavelmente a floresta amazônica" e "a idéia do Senhor Sarney de estrangeiros tomando posse da Amazônia constitui um receio infundado, estimulado por seus assessores militares";

– o editorial do "Houston Post", de 22/03/89 em que se afirma que "o Brasil, que está estuprando a floresta amazônica em nome do progresso econômico, é o pior agressor";

– o editorial do "Bangkok Post", de 10/03/89 que compara a política brasileira em relação à amazônia ao "apartheid" sulafricano, afirmando que "os brasileiros e os Estados amazônicos não podem exigir o direito à privacidade nesta questão, assim como Pretória não pode alegar que a justiça do "apartheid" é uma mera questão doméstica". O que preocupa nesse cenário é a tendência à imposição pelos países desenvolvidos de uma espécie de "ordem ecológica internacional", à revelia e em detrimento dos países em desenvolvimento. Essa tendência se manifesta de diversas formas, entre as quais:

a) a introdução, por parte das instituições multilaterais de financiamento, de condicionalidades e restrições ao crédito para projetos em países do Terceiro Mundo, a pretexto de considerações ambientais;

b) a tendência de parlamentos estrangeiros em influírem na correção de alegados problemas de impacto global, pronunciando-se sobre a situação ambiental em outros países e chegando, em algumas oportunidades, a propor medidas de caráter punitivo. Ilustram essa atitude iniciativas recentes do Congresso americano e do Parlamento Europeu, que revelam especial predileção pelo tema da preservação das florestas tropicais;

c) o surgimento de propostas de jurisdição supranacional em matéria de meio ambiente, a exemplo da sugestão de criação de uma "autoridade internacional" responsável por "combater qualquer aquecimento adicional da atmosfera", apresentada pelos PrimeirosMinistros da França, Noruega e Países Baixos ao convocarem a reunião da Haia sobre proteção da atmosfera em 1989.

Essa postura é justificada, por seus defensores, com argumento de que os problemas ambientais, em razão de seus efeitos transfronteiriços, requerem tratamento global. Ignoram, contudo, a premissa básica de que são os países desenvolvidos os principais responsáveis pelos danos causados á natureza, tanto numa perspectiva histórica como no momento atual. Se considerarmos, por exemplo, duas questões que são objeto de atenção prioritária da comunidade internacional – o processo de destruição da camada de ozônio e o chamado "efeito estufa" – não há como negar que a responsabilidade primordial, em ambos os casos, cabe ao mundo desenvolvido. Em relação ao primeiro, sabese que 95% da produção das substâncias que afetam a camada de ozônio provêm dos EUA, CEE, URSS e Japão; estima-se, por outro lado – em uma hipótese ainda a ser comprovada –, que o "efeito estufa" deve-se basicamente às emissões de dióxido de carbono decorrentes da utilização de combustíveis fósseis, para as quais a contribuição dos países em desenvolvimento é apenas marginal.

Sendo assim, cabendo aos países desenvolvidos a maior parcela de responsabilidade pelas agressões ao meio ambiente do planeta seria lícito esperar que a eles coubesse também contribuição adequada para a cooperação internacional destinada a restaurar e a preservar o meio ambiente. Não tem sido esse o caso.

O exemplo mais grave da irresponsabilidade ecológica dos países desenvolvidos é a sua relutância em eliminar os arsenais nucleares – reconhecidamente o maior risco à preservação do ambiente global – e, até mesmo, em aceitar a inclusão desse tema nas deliberações internacionais sobre a questão ambiental. Em relação às áreas de uso comum, como os oceanos e o espaço exterior, a experiência de cooperação internacional tem-se revelado modesta em seus resultados exatamente pela falta de atitude mais positiva por parte de certos países desenvolvidos, que não chegaram sequer a aderir à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar – instrumento que, como se sabe, regula a utilização do espaço marinho e inclui importantes dispositivos sobre a questão ambiental.

No caso dos esforços para conter a deterioração da camada de ozônio, houve progresso com a conclusão da Convenção de Viena, em 1985, e do Protocolo de Montreal, em 1987, embora tais textos não absorvam, de modo satisfatório, a magnitude do problema.

Outro exemplo a mencionar é o das recém-concluídas negociações para a adoção de convenção sobre o controle de movimentos transfronteiriços e resíduos perigosos, em que ficou patente a resistência dos países desenvolvidos – principais geradores de resíduos tóxicos – em permitir o estabelecimento de um mecanismo eficaz de controle de tais resíduos, frustrando assim, em boa medida, os objetivos iniciais que inspiraram a convenção e demonstrando a determinação daqueles países de evitar que considerações de proteção ao meio ambiente venham a prejudicar seus interesses econômicos e comerciais.

O fato de encontrar-se o Brasil no centro de grande parte das manifestações internacionais de preocupação com o meio ambiente não pode ser considerado gratuito. Por um lado, há que se ter presente o dado de que a região amazônica abriga a última grande floresta tropical intacta, ou quase intacta, do planeta. É um dadoreal, embora a influência da floresta amazônica em termos globais para a preservação da diversidade biológica ou para a manutenção do sistema climático não esteja determinada com precisão. Por outrolado, mesmo sem cairmos em interpretações "conspiracionistas", é forçoso reconhecer que também contribuem para a singularização do Brasil alguns elementos que são próprios ao nosso perfil: vasta extensão territorial, representatividade externa, interesses globais, aspiração de influência crescente no cenário internacional e, circunstancialmente, considerável fragilidade econômica. A conjugação desses elementos "autorizaria" a caracterização do Brasil como "vilão" em potencial do meio ambiente.

O interesse mundial pela Amazônia já constitui, por si só, elemento recorrente nos últimos 150 anos, desde a campanha pela livre navegação na Bacia Amazônica levada a cabo em meados do século XIX, passando pelo surto da borracha e pela tentativa de estabelecimento de um Instituto Internacional da Hiléia Amazônica, apenas para citar alguns exemplos. As teses agora em voga, que ressaltam a importância da região para a contenção do "efeito estufa", para a manutenção do regime hídrico mundial e para a preservação da biodiversidade apenas confirmam que a Amazônia continua a exercer grande fascínio sobre a imaginação do homem.

A tradução externa da política ambiental brasileira parte do pressuposto de que, em nenhuma hipótese, abrir-se-á mão da necessidade de conciliar a proteção ao meio ambiente com o desenvolvimento econômico. Embora seja legítimo afirmar que o desenvolvimento econômico, ou sua continuidade, depende, a longo prazo, da conservação dos recursos ambientais, é igualmente legítima a constatação de que a

proteção ao meio ambiente não se pode dar às custas do desenvolvimento, sob risco de provocar incalculáveis custos sociais e a própria estagnação econômica. Note-se que, ironicamente, os padrões de consumo e desenvolvimento estabelecidos pelas nações industrializadas são marcadamente anti-ecológicos, já que seu progresso se fez, em grande medida, mediante exploração predatória do meio ambiente, primeiro em seus próprios territórios e depois, com maior descaso, nos de suas colônias ao redor do globo.

A implementação de uma política ambiental efetiva vê-se obstaculizada, no Brasil como em outros países em desenvolvimento, por sérias restrições de ordem econômica e financeira, particularmente num momento em que se processa gigantesca drenagem de recursos para o exterior para atender ao serviço da dívida. A adoção de métodos e técnicas que não agridam o meio ambiente implica ônus econômico pesado, que os países em desenvolvimento têm compreensível dificuldade em suportar. Nessas condições, seria fundamental que a eles fosse assegurado livre acesso a tecnologia ambientalmente limpas e a técnicas modernas de conservação e proteção ao meio ambiente, fora dos padrões tradicionais que regem o mercado internacional. Além disso, as instituições financeiras multilaterais deveriam contemplar a concessão de recursos adicionais, em condições facilitados, para o financiamento de programas e projetos ambientais, ao invés de imporem novas condicionalidades a empréstimos para países em desenvolvimento.

Por reconhecer a natureza global do problema e o papel crucial da cooperação internacional em seu equacionamento, o Brasil tem mantido participação ativa nos diversos foros internacionais em que se discute a questão ambiental, entre os quais cumpre lembrar:

a) a Reunião de Estados da Zona de Paz e de Cooperação do Atlântico Sul, realizada no Rio de Janeiro em julho de 1988, por iniciativa do Brasil, na qual o tema ambiental mereceu atenção prioritária;

b) a Conferência da Haia de 1989, cuja declaração final o Brasil e alguns outros países lograram manter isenta de referências a modalidades de cooperação que não nos convinham; eram projetos inicialmente apresentados pelos idealizadores do encontro (Holanda, Noruega e França) e que vinham eivados de componentes supranacionais;

c) as negociações da Convenção de Viena sobre a Proteção da Camada de Ozônio e o Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio, ambos os textos em apreciação pelo Congresso Nacional;

d) o Painel Integovernamental sobre Alterações Climáticas, em um esforço de coordenação entre o Itamaraty e as demais áreas competentes da Administração Pública;

e) e, enfim, no âmbito regional, a IIIa. Reunião de Chanceleres do Tratado de Cooperação Amazônica e a VIa. Reunião Ministerial sobre o Meio Ambiente na América Latina e Caribe, que consolidaram, sob óticas próprias, uma perspectiva regional do tratamento da questão ambiental.

Como demonstração definitiva do seu interesse em dar efetiva contribuição aos esforços internacionais em prol da preservação do meio ambiente, o Brasil sediará, em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, que deverá congregar, em torno da questão ambiental, milhares de representantes dos mais

diversos países, de organizações internacionais governamentais e não-governamentais e da comunidade acadêmica.

Em trabalhos preparatórios certos países industrializados têm-se esforçado para imprimir à conferência uma dimensão técnica e jurídica. Vem prevalendo, no entanto, a posição preconizada pelo Brasil e pelos demais países em desenvolvimento de que a conferência deverá contemplar, como objetivo prioritário, uma visão integrada do meio ambiente e do desenvolvimento, refletida no próprio título do encontro.

Em suma, do debate que se trava sobre o problema do meio ambiente no plano internacional podem-se extrair algumas conclusões que devem informar a doutrina e a ação diplomática brasileira na matéria. Em primeiro lugar, o emocionalismo com que o tema vem sendo tratado pela imprensa e opinião pública mundiais – com consequente canalização para órgãos políticos (sobretudo os Parlamentos, mas também o Executivo) nos países desenvolvidos, de pressões e exigências sobre os países em desenvolvimento em nada contribui para o clima de cooperação de que se necessita. Como já indicado anteriormente atitudes arrogantes dos países ricos não apenas denotam tratamento hipócrita do problema como revelam desconhecimento ou incapacidade de compreender a correlação entre deterioração ambiental e a miséria. Não será, portanto, com esse discurso incriminador das sociedades afluentes que nos encaminharemos para as melhores soluções.

A segunda conclusão a tirar é a de que está superada a retórica agressiva com que também o governo brasileiro revidava no passado às investidas das correntes ambientalistas estrangeiras e que consistia essencialmente em brandir o princípio da soberania. O mundo de hoje já não comporta posturas de isolamento. Cumpre reconhecer que o que se passa dentro de nossas fronteiras pode eventualmente produzir efeitos danosos a outros países e que a nós cabe a responsabilidade de tentar evitar ou minorar tais efeitos. Ademais perdeu também consistência política o discurso simplista de apontar falhas de outros países – passadas ou presentes – como justificativa para nossas próprias dificuldades. É uma argumentação que se esgotou diante do efetivo agravamento do problema ambiental no mundo e de nosso interesse em favorecer a cooperação internacional, mais do que em simplesmente alimentar um debate estéril, de acusações recíprocas. Vejam que não ponho em dúvida a necessidade de demonstrarmos, como o temos feito em todos os foros internacionais, que o foco maior do problema não está no Brasil nem na Amazônia e que a parcela maior de responsabilidade recai sobre outrem. O que digo é que a mera emunração dos erros alheios opera hoje tão somente para corrigir a perspectiva em que se dá o debate. Não atinge o objetivo maior de ações concretas que se persegue.

Há, por fim, a grave questão da soberania que se coloca com o surgimento de teses que, a pretexto da natureza, digamos, "planetária" do problema ambiental, preconizam modalidades de monitoramento e de sanções supra-nacionais. Não se requer muita imaginação para se inferirem daí crescentes limitações à soberania nacional e ao uso soberano dos recursos naturais dentro de cada fronteira. Mais um pouco e já estaríamos transferindo para um órgão internacional a responsabilidade final de decidir se estaríamos ou não autorizados a executar um projeto, por pequeno que fosse, na Amazônia.

Convido-os à reflexão sobre esse ponto porque estamos aqui muito além de uma questão teórica. E posso assegurar-lhes, como um dos formuladores e operadores da política externa brasileira, que não tem sido tarefa simples rechaçar soluções desse

gênero, cada vez mais insistentes nos encontros internacionais sobre o assunto, não raro com o endosso sincero, porém menos avisado, de grupos ambientalistas brasileiros. O Brasil rejeita qualquer ingerência direta mas afirma que há espaço para a cooperação internacional em nosso território, respeitadas, é claro, nossas prioridades. Mas talvez tenhamos de caminhar gradualmente para formas mais elaboradas na conceituação de soberania, reconhecendo matizes que permitam responder adequadamente a uma consciência ecológica da humanidade, hoje mais aguçada.

b) Os Direitos Humanos

Passo agora a outro tema que está também na agenda internacional e que suscita problemas políticos e jurídicos. Trata-se dos direitos humanos.

A caracterização do instituto da proteção aos direitos humanos como tema "transnacional" dá-se hoje menos pela atuação de entidades supranacionais de garantia da eficácia das franquias da pessoa humana – como a Corte Européia dos Direitos do Homem e a Corte Interamericana de Direitos Humanos –, como seria lícito pensar, do que em decorrência de iniciativas políticas destinadas a prever e legitimar mecanismos de vigilância da observância desses direitos por outros Estados.

Evidência clara desse fen^omeno é a repercussão internacional da idéia lançada recentemente pelo Governo francês no sentido de que seja reconhecido pela comunidade internacional o chamado dever de intervenção, assistência ou interferência em situações em que os direitos humanos ou a democracia se virem ameaçadas dentro do território de determinado Estado ("devoir d'ingerence").

A origem próxima desse "dever" deve ser buscada, pelo menos na França, na noção do "direito a assistência humanitária" em casos de catástrofe natural, defendido com insistência pelo Governo Mitterand na Assembléia-Geral das Nações Unidas e na Comissão dos Direitos Humanos. Já como antecedente mais remoto vem também à mente o conceito de "intervenção humanitária", cunhado para classificar, sobretudo no século passado, as injunções militares que potências coloniais empreendiam em outros países, a pretexto de proteger a vida, a dignidade e o patrimônio de seus nacionais emigrados.

Inspira a proposta do dever de ingerência a suposta indignação da opinião pública européia, em particular a francesa, com uma sucessão de fatos recentes, entendidos como ofensivos à "consciência ética" do Ocidente, a saber: a virulenta resistência policial do regime de Ceausescu, a interdição ou sabotagem dos Governos da Etiópia e do Sudão da assistência médica e alimentar enviada às populações carentes desses países por governos europeus, a frustração francesa em não poder ajudar, por razões alheias a sua vontade, as etnias cristãs do Líbano a ela ligadas por vínculos históricos e semi-coloniais.

Vista, porém, numa perspectiva mais fria e objetiva, a idéia nada mais é do que a ressurgência do "paternalismo civilizatório" do homem europeu com outro objeto: hoje já não são mais as práticas canibais de tribos africanas mas as vítimas de governos despóticos ou truculentos, as hordas mal nutridas do Terceiro Mundo e o mito ressuscitado do "bom selvagem" que cumpre preservar no seu "habitat" natural. Permanece a lógica: o mundo estaria indissoluvelmente cindido entre a parte "responsável", herdeira do iluminismo, que monopoliza o uso da razão, e a parte "irresponsável", destemperada, que, inapta a se auto sustentar, requer tutela.

A projeção desse "ethos" cultural no plano das relações internacionais induz à aceitação passiva pelos atores supostamente menos virtuosos e, não por coincidência, mais pobres, da atual equação de poder entre os Estados como um dado inelutável, como "fait accompli". Busca-se disseminar a certeza de que o desenvolvimento é franquia de poucos e, como tal, deve permanecer.

Na prática, ficaria legitimada a intervenção estrangeira sempre que a comunidade internacional – ou seus segmentos mais "iluminados" – entendesse estarem desrespeitados (ou mesmo talvez simplesmente ameaçados) os direitos humanos.

Aplicado no Brasil, o conceito teria incidência sobre dois problemas que vêm despertando a atenção da opinião pública internacional: a alegada falta de proteção às comunidades indígenas e as condições de vida da população carcerária. Sobretudo no primeiro caso, mas crescentemente também no segundo, aumenta dia a dia o número de denúncias publicadas pela imprensa estrangeira ou por organizações não-governamentais de invasão de terras indígenas e de menoscabo de outros direitos fundamentais da pessoa humana no Brasil. O foco é menos o crime em si do que a atitude tida como de conivência ou de indiferença das autoridades brasileiras. Fica, assim claramente caracterizada, nessa versão superficial dos fatos, a incapacidade do governo de cumprir seu dever de assistência e proteção, legitimando portanto, em tese, uma eventual interferência externa. Notem que me refiro a uma situação hipotética, levando a uma aplicação extremada um princípio felizmente ainda sequer debatido a nível internacional.

Mas é certo que, neste caso como na questão do meio ambiente, o Brasil encontrou-se sob o olhar crítico da opinião pública internacional, num momento em que cresce nos países desenvolvidos a militância em torno dessas questões. Já são comuns as cenas, estampadas nos jornais ou mostradas na televisão, de personalidades estrangeiras comparecerem para exibirem-se com os índios em manifestação de natureza claramente política. Ou ainda que percorrem o mundo com um indígena brasileiro a tirá-lo para exibi-lo em palácios europeus à curiosidade do homem branco, superior e complacente, que promete tudo fazer para estender sobre ele sua mão generosa e protetora.

Há muito o que refletir sobre esse fator e seus possíveis desdobramentos, naquilo que incidem sobre assuntos tradicionalmente tidos como da alçada exclusiva do Estado soberano. E também a exemplo da questão ecológica, de nada servirá – se é que não será até mesmo contraproducente – repelir essa interferência com retórica agressiva e acusadora. Ademais das ações que se impõem no plano interno, haverá sempre que se procurar rebater versões inverídicas e questionar enfoques irrealistas. Colocar o problema numa perspectiva própria ao estágio de desenvolvimento em que nos encontramos e propugnar pelos direitos não apenas das comunidades indígenas ou dos presidiários, mas de todos os segmentos da população brasileira.

Válida nesse sentido é a mobilização dos países em desenvolvimento para ver reconhecido pela comunidade internacional, sem qualificações, o entendimento de que o direito ao desenvolvimento é um direito inalienável e em nome do qual os indivíduos e os povos estão habilitados a participar, contribuir e usufruir das dimensões econômica, social, política e cultural do processo do desenvolvimento.

Importante passo nessa direção foi dado com a aprovação, pela Quadragésima Primeira Sessão Ordinária da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 04 de dezembro de 1986, por 146 votos a favor (entre os quais o Brasil) 01 contra (EUA) e 08 abstenções

(Dinamarca, Finlândia, RFA, Islândia, Israel, Japão, Suécia e Reino Unido) da Declaração do Direito ao Desenvolvimento, que incorpora, entre outras importantes noções, a posição ativamente defendida por Brasil e outros países de que todos os direitos humanos e as liberdades individuais são indivisíveis e interdependentes, não cabendo gradação ou hierarquia na proteção, implementação e promoção das diversas categorias de direito.

Mas estamos diante de um debate conceitual que apenas começou e que pode conduzir-nos muito longe.

c) O Desarmamento

Desejo referir-me agora àquele que é provavelmente o mais "transnacional" dos temas, o desarmamento. Para ele converge a atenção de todos os povos que, armados ou desarmados, são vítimas potenciais de uma hecatombe nuclear. Para ele conflui o interesse, igualmente universal, de ver concretizada a aspiração secular da realocação dos recursos materiais e humanos ora despendidos com a corrida armamentista em benefício do bem-estar econômico e social da humanidade.

Ironicamente, porém, o desarmamento, pelo menos o nuclear, revela-se na prática talvez o menos transnacional dos temas. A cessação da corrida armamentista nuclear, a prevenção da guerra nuclear, a cessação dos testes nucleares, o efetivo desarmamento nuclear, enfim, todos os itens que as Nações Unidas estimaram como prioritários constituem "chasse gardée" das superpotências ou das respectivas alianças militares.

Aos demais países fica reservada a atribuição de deliberar sobre os temas ditos "horizontais" – medidas de fortalecimento da confiança, redução dos orçamentos militares, desarmamento regional, transparência de informações militares – que, a despeito de sua relevância em espaços geográficos localizados, têm influência apenas discreta na determinação dos rumos e do ritmo do processo do desarmamento.

A única área em que se verifica efetiva participação da comunidade internacional na negociação de acordos de desarmamento é a das armas químicas, com os trabalhos em curso, em Genebra, para a elaboração de uma Convenção que se espera resulte em um texto eficaz e sensível à aspiração legítima dos países em desenvolvimento pelos benefícios da utilização pacífica da indústria e tecnologia químicas.

Ao defender a democratização dos mecanismos de decisão afetos ao tema do desarmamento, lato sensu, o Brasil não ignora o fato elementar de que em algumas matérias apenas as potências nucleares detêm a compreensão dos fatores técnicos, operacionais e estratégicos que conformariam um processo de desmantelamento de arsenais. Reconhece, portanto, que, nesses casos, a elas deve caber a primazia das discussões, o papel central nas negociações.

O que se nos afigura pouco aceitável, contudo, é que nos seja vedado, por completo, o acesso a uma dinâmica cujo eventual fracasso põe, em risco, a sobrevivência de toda a humanidade. Nessa exclusividade dos Grandes em que se operam as discussões sobre o desarmamento parece haver, paradoxalmente, um estímulo para que primeiro nos armemos para depois alcançarmos a franquia de afirmarmos – e sermos ouvidos – que o desarmamento é de interesse de toda a comunidade internacional. Trata-se, a propósito, de um interesse que não se esgota na simples, embora vital, prerrogativa de preservar a vida, mas que se estende, a nível crescente, ao plano científico e tecnológico, ao do progresso econômico e social, ao da cooperação internacional para o desenvolvimento.

De fato, a questão do desarmamento é hoje indissoluvelmente ligada à do desenvolvimento, tanto pela tese clássica, acima aludida, da reconversão de recursos militares para fins civis, como em razão da política desde há muito institucionalizada pelas principais potências nucleares de, em nome de alegados interesses estratégicos e de segurança nacional, impor rígido controle à cooperação e ao comércio internacional de bens, tecnologia e produtos de uso chamado "dual". Informática, tecnologia nuclear, indústria espacial, setores da indústria química e de fibras óticas, entre outras áreas, incluem-se nessa categoria.

Montou-se com esse objetivo uma série de arranjos intitucionais para "congelar" o domínio do saber nessas áreas e dos quais destacaria:

– os acordos abrangentes de salvaguarda da Agência Internacional de Energia Atômica, que, de tão intrusivos, têm inibido até mesmo a cooperação entre os Estados para o uso pacífico da energia nuclear, contrariando assim o principal fim estatutário da Agência;

– o chamado "Missile Technology Control Regime" (MTCR) – que congrega os sete países industrializados de economia de mercado e se destina a conter a disseminação horizontal de *tecnologia e equipamentos passíveis de serem empregados na construção* de vetores de armas nucleares; estabelece-se por esse sistema o controle da exportação para terceiros países de itens das respectivas indústrias espacial e aeronáutica;

– o COCOM ("Coordinating Committee for Multilateral Export Control"), destinado a controlar, por razões estratégicas moldadas no espírito da Guerra Fria, o intercâmbio tecnológico em áreas de ponta entre o Leste e o Oeste.

Permeia esses mecanismos, sobretudo os dois primeiros, o que, no jargão diplomático, se denomina de "ideologia da nãoproliferação" – em alusão ao TNP –, com base na qual se buscaria cristalizar uma ordem, à sua maneira, dicotômica: de um lado, uma categoria de países fortes que se "auto-consideram responsáveis" e aos quais se permite o controle de tecnologias sensíveis; de outro, uma categoria de países fracos e, portanto, tidos como "irresponsáveis", aos quais fica permanentemente vedado o acesso a essas tecnologias. É a tese, detectada com rara precisão pelo Embaixador João Augusto de Araújo Castro em sua interpretação do Tratado de Não-Proliferação, de que o poder, contrariamente a toda evidência histórica, traz em seu bojo a prudência e a moderação.

Não é de todo improvável que a abrangência e o rigor da "ideologia da não-proliferação" venham a se acentuar como resultado do processo de neo-distensão. Há evidências, por exemplo, de que na recente Cúpula de Malta ter-se-ia observado uma virtual convergência de interesses entre os Presidentes George Bush e Mikhail Gorbatchev quanto à necessidade de conter os riscos de proliferação horizontal da tecnologia de mísseis, o que se traduziria numa possível adesão da URSS ao MTCR.

Delineia-se, assim, um cenário que evoca a distensão dos anos 60, quando, superada a crise de Cuba, as duas superpotencias resolveram oferecer ao mundo, como penhor de sua "boa vontade", o TNP. Em outros termos, afirma-se, com a neo-distensão, um quadro de "bilateralismo excludente", em que a coincidência de posições dos Estados Unidos e da *União Soviética faz-se, geralmente, em detrimento dos que ainda não atingiram o mesmo* patamar econômico e tecnológico.

O Brasil sente-se política e moralmente à vontade para rejeitar o TNP e sua ideologia discriminatória. Mantém um convívio pacífico e amistoso com os seus dez vizinhos da América do Sul, o que contribui para tornar essa região uma das mais desarmadas e

menos litigiosas do globo. O país adquiriu nos foros multilaterais de desarmamento sólida confiabilidade pela defesa de teses de larga e legítima aceitação – como a valorização do papel central das Nações Unidas nas negociações sobre desarmamento e a prioridade do desarmamento nuclear. Reafirmamos com frequência e em alto nível o nosso compromisso com os objetivos centrais do Tratado de Tlatelolco, do qual somos signatário e ratificante. Celebramos acordos de cooperação com a Argentina no campo da utilização pacífica da energia nuclear, acompanhados da prática inédita de visitas recíprocas a instalações de enriquecimento de urânio de ambos os países. A nova Constituição Brasileira consigna que a energia nuclear será utilizada exclusivamente para fins pacíficos e sob a autorização do Congresso Nacional.

Todos esses fatores nos credenciam a prosseguir no esforço que vimos empreendendo para desarmar espíritos e dissipar supeitas em círculos decisórios do Primeiro Mundo quanto à vocação pacífica do Brasil. Não é uma mensagem que se possa passar da noite para o dia: é preciso perseverar, trilhar com criatividade o caminho lento e cuidadoso do trabalho diplomático, da persuasão, que nos abra espaços para uma cooperação fluida e permanente com os países industrializados em áreas-chaves como a de supercomputadores e a de tecnologia espacial. Caso contrário, persistiremos em um quadro, de que poucos se dão conta, de virtual estrangulamento externo, com efeitos sobremaneira danosos para o desenvolvimento tecnológico do país.

Gostaria de deter-me agora no exame de alguns temas de natureza econômica mais candentes da atualidade internacional e em cujo encaminhamento o Brasil ver-se-á também confrontado com sérios desafios que lhe serão lançados pela realidade. São temas que, a meu ver, têm em comum com os que já ventilei o fato de virem na contracorrente do poder do Estado.

IV – A NOVA TEMÁTICA ECONÔMICA NA CONTRA-CORRENTE DO PODER DO ESTADO

a) O NeoLiberalismo e a Questão do Papel do Estado

Na matriz está sem dúvida o forte ressurgimento do liberalismo como ideário político e econômico prevalecente no mundo nos anos 80.

No plano político, é indiscutível que os processos de reestruturação econômica e de transparência política na União Soviética – perestroika e glasnost – provocaram o crescente esgotamento do centralismo socialista e, ao mesmo tempo, condicionaram a valorização do modelo de democracia liberal. A surpreendente rapidez e a crescente extensão das reformas em curso na União Soviética e, mais ainda, no Leste Europeu alimentaram a visão da "superioridade" da ordem liberal do Ocidente.

No caso dos países do Terceiro Mundo, a vaga neoliberal se viu fortalecida pelo arquivamento de diversas experiências autoritário-modernizadoras, e sua crescente substituição por modelos de transição que tinham a democracia liberal como projeto político a alcançar. A transição democrática da maioria dos países sul-americanos e de algumas nações asiáticas, como as Filipinas e a Coréia do Sul, parecem atestar essa tendência.

Se nos países do Leste Europeu o liberalismo é um divórcio traumático com o passado e nas nações do Terceiro Mundo é um projeto político em construção, nos países industrializados o liberalismo faz parte da tradição política ocidental, não assumindo,

portanto, o mesmo caráter de força reestruturadora, como nos outros dois casos. A *própria expressão "liberal" tem conotações diversas e quase antagônicas nos EUA e na* Europa Ocidental. Dentre os países europeus, alguns, como a GrãBretanha, têm uma tradição de maior liberalismo político, enquanto outros, como a França, têm uma inclinação maior para o centralismo e o dirigismo.

Uma das conclusões que podemos extrair é a de que o liberalismo político avançou acelerada e surpreendentemente no Leste Europeu, ganhou solidez nos países da América Latina e em algumas nações asiáticas, e se revigora como tendência política dominante nos Estados Unidos e na Europa. Apesar desse fortalecimento generalizado, é preciso ter presentes as grandes diferenças existentes com relação a questões fundamentais, como, por exemplo, a do papel do Estado.

Nos países industrializados, o Estado se retrai em favor de mais ampla desregulamentação da economia (visível no caso dos EUA) e de mais acelerada privatização (como no caso da Grã-Bretanha). Em tais países, e no mundo desenvolvido em geral, não há uma crise do Estado, mas uma mudança nos padrões de regulação estatal da economia.

A Europa do Leste, por outro lado, testemunha um processo de transformação estrutural do papel do Estado. Identificado como emanação direta do Partido, o Estado sofre abalos profundos, cujos resultados são difíceis de estimar.

Já em alguns países do Terceiro Mundo, e particularmente nas nações latino-americanas, o que se verifica é uma profunda crise financeira do Estado, *colocando em questão seu papel na sociedade, como fomentador do processo de* industrialização e como investidor seja em áreas de infra-estrutura econômica (energia, transporte, comunicações) seja em setores estratégicos (exploração de petróleo, mineração, siderurgia, química, petroquímica, fertilizantes). A di'vida externa e a dívida interna a ela associada foram os grandes motores que impulsionaram a crise financeira do Estado nos países do Terceiro Mundo e, particularmente, nas economias latino-americanas.

Se o ressurgimento do liberalismo é, sem dúvida, uma das marcas centrais dos anos 80, e se as suas manifestações são diferenciadas no mundo desenvolvido, no Leste Europeu e no Terceiro Mundo, uma compreensão mais plena das atuais tendências da economia internacional exige certamente uma diferenciação entre as experiências recentes em algumas regiões.

b) Políticas Econômicas no Mundo Desenvolvido: Neoliberalismo versus Keynesianismo

No interior do mundo desenvolvido, apesar do movimento de vocação mais liberal em curso nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, as políticas econômicas refletem genericamente duas estratégias diferentes de reestruturação de suas economias. A primeira, de inspiração neoliberal, prevalecente sobretudo naqueles dois países, privilegia a internacionalização da economia como fonte de dinamismo e concentra os esforços de modernização e os ganhos de produtividade em setores que contam com maiores vantagens comparativas. É certo que há exeções a essa tendência, mas elas não parecem invalidar essa caracterização geral. A segunda estratégia das economias avançadas, de feitio keynesiano, que enfatiza as ações de reestruturação promovidas pelo estado, prevalece mais na França e Itália. Países tais como a República Federal da Alemanha e o Japão situam-se a meio caminho entre as duas estratégias indicadas.

Sem pretender fazer aqui qualquer análise das condições em que se acentuou a vertente liberal na economia de cada um desses principais atores – desde a "reaganomics" ao "thatcherismo", passando pelos modelos mais ortodoxos do Japão e da RFA ou experiências mais oscilantes da França – o que se pode afirmar é que, por ora, o liberalismo tem incidido essencialmente sobre as políticas econômicas internas, com seus impulsos de desregulamentação e seus programas de privatização. A face exterior de liberalismo não apresenta a mesma intensidade, uma vez que se preservam mecanismos neo-protecionistas e as aberturas setoriais têm por base mecanismos especiais, inspirados, em muitos casos, no princípio da reciprocidade. Como se sabe, a aplicação de tal princípio tende a favorecer o comércio entre países desenvolvidos e a prejudicar as nações em desenvolvimento, incapazes de oferecer, no mesmo grau e extensão, contrapartidas a eventuais concessões que se lhes façam nos países desenvolvidos.

Outra constatação e igualmente importante é a de que, independentemente da opção por estratégias neoliberais ou por padrões keynesianos, os países industrializados estão fortemente voltados para o esforço de promoção de níveis mais elevados de eficiência e competitividade, através de políticas industriais destinadas a assegurar espaços crescentes na economia internacional. O imperativo de acompanhar o avanço tecnológico e de estar na vanguarda explica os esforços de abertura setorial e seletiva ao exterior, que estão na raiz do fenômeno da formação de grandes blocos econômicos.

c) Transformações Políticas no Leste Europeu: a Nova Face da Europa

Uma vez mais a Europa é palco de acontecimentos que poderão moldar de forma decisiva o futuro do mundo e os destinos da paz. Uma onda de transformações extraordinariamente velozes varre hoje a Europa Oriental, abalando em três meses estruturas que se consolidaram ao longo de mais de quarenta anos de história. A queda do Muro de Berlim na noite de 9 de novembro e o Plano de Reunificação das duas Alemanhas numa Confederação, anunciado pelo Chanceler Kohl a 28 do mesmo mês, são emblemáticos da extensão e da rapidez do processo de mudança. Do outro lado do Velho Continente, a chamada Europa de 92 vem-se construindo através de medidas econômicas que poderão materializar os antigos sonhos de unificação dos arquitetos do Tratado de Roma de 1957.

Assim, dois fenômenos marcam a evolução atual do quadro europeu: o processo de unificação da CEE – a chamada "Europa de 92" – e as profundas transformações políticas atualmente em curso na Europa Orintal.

O primeiro fenômeno tem como motivação central o desejo de reverter o atraso tecnológico relativo da Europa Ocidental em relação a seus principais parceiros desenvolvidos (Estados Unidos e Japão). A motivação básica do esforço de unificação dos países da CEE é, portanto, originalmente econômica. O segundo fenômeno tem como fundamento principal a aspiração dos países do Leste Europeu de romper a subordinação política em relação a União Soviética e abrir caminho para a construção de sociedades democráticas naqueles países. No interior daqueles dois movimentos – e talvez como sua mais notável manifestação – emerge em toda a sua força transformadora a velha questão da reunificação das duas Alemanhas.

Imanentes aos ventos de mudança no Leste estão a perestroika, a glasnost e o "Novo Modo de Pensar" soviético, com toda a ampla gama de transformações que vêm gerando no interior da União Soviética, no bloco socialista e no processo de distensão

entre as superpotências. Como pano de fundo para a unificação européia está o fenômeno da reestruturação da economia internacional, condicionado pelos crescentes desequilíbrios da economia norteamericana, pela tendência à formação de grandes blocos econômicos e pelo papel revolucionário das tecnologias de ponta, que alteram os padrões das vantagens comparativas e comprometem o futuro daqueles países que a eles não têm acesso.

d) Formação de Grandes Blocos Econômicos e a Rodada Uruguai do GATT: Dois Movimentos da Economia Internacional

Dois fenômenos centrais parecem moldar o novo quadro econômico internacional: o fenômeno da formação de grandes blocos econômicos, que constitui uma modalidade de comércio administrado em nível mundial; e as negociações em curso na Rodada Uruguai, no âmbito do GATT, que poderão fortalecer o sistema multilateral de comércio e, em consequência, arrefecer eventuais tendências neoprotecionistas, inclusive aquelas decorrentes da formação de blocos econômicos.

A interação desses processos definirá, em grande medida, uma nova composição de forças no quadro da economia internacional, com papel determinante sobre o futuro do *comércio exterior de países em desenvolvimento como o Brasil. A principal* ameaça representada pelos grandes blocos está na possibilidade de exibirem a dupla face de "abertura interna" e "fechamento externo", em detrimento do multilateralismo. Atualmente, é possível identificar um embate entre duas tendências: de um lado, uma versão renovada do nacionalismo econômico, que assume a feição de regionalismo econômico com a formação desses grandes blocos entre economias mais desenvolvidas, por outro, um vetor liberalizante do comércio mundial, que se traduziu no lançamento, em setembro de 1986, da Rodada Uruguai de Negociações Comerciais Multilaterais do GATT.

e) Os Grandes Blocos Econômicos. Riscos e Potencialidades

O fenômeno da formação de grandes blocos econômicos suscita apreensões pelo que possa vir a representar como consolidação de práticas de regionalismo econômico, sob a forma de comércio administrado. Trata-se de um fenômeno que deve merecer análise prioritária por manifestar tendências preocupantes de concentração de fluxos de comércio e investimento em áreas mais dinâmicas. A completa efetivação do Mercado Comum Europeu, até 1992, o Acordo de Livre Comércio entre Estados Unidos e Canadá e mesmo a sedimentação de uma área econômico-comercial na Bacia do Pacífico são *exemplos desse processo de concentração.*

O bloco ainda em formação que tem por protagonistas principais os Estados Unidos e o Canadá ostenta como instrumento básico o Acordo de Liberalização Comercial, em vigor a partir de 1o. de janeiro deste ano. Conhecidos seus objetivos de eliminar as barreiras tarifárias bilaterais e de ampliar o intercâmbio de bens, serviços e capitais entre seus dois signatários, já se prevê uma elevação nos fluxos bilaterais de comércio e investimentos, com possíveis efeitos de desvio de comércio em detrimento de terceiros países.

Por outro lado, o movimento convergente verificado nos países asiáticos constitui questão de especial relevância na economia internacional contemporânea. O processo de gestão da nova ordem econômica internacional parece indicar, segundo muitos analistas, tendência de deslocamento do eixo dinâmico da economia mundial para a orla

do Pacífico. Como se sabe, na esteira do Japão, os asiáticos do Pacífico vêm desenvolvendo uma bem-sucedida estratégia de economia de mercado, alicerçada num processo de abertura ao capital e à tecnologia externos, numa política comercial agressiva e na utilização de mão-de-obra bem treinada, capacitada a absorver tecnologia avançada. O êxito dos quatro "tigres" asiáticos – Coréia do Sul, Hong Kong, Cingapura e Taiwan – com renda per capita ascendente e forte presença no comércio e nas finanças internacionais – já parece aos poucos também estender-se à Malásia e à Tailândia. Vai se delineando assim um bloco que, embora não exiba ainda nenhum vínculo formal, revela uma vitalidade espantosa que pode vir a assumir, no futuro, contornos institucionais.

Por fim, com forte densidade institucional está o processo de unificação européia que, ao cabo de mais de trinta anos, parece caminhar decididamente para a etapa final de sua completa efetivação. Trata-se neste momento, para os 12 países europeus envolvidos, de uma tentativa de reverter a perda relativa de dinamismo das economias da região em relação a seus parceiros comerciais desenvolvidos.

O exame da situação européia no quadro internacional indica um processo de relativa desaceleração das economias do Velho Continente. Se no período 1950-1973 a Europa apresentou nítida evolução ascendente em termos de participação na economia mundial, a partir de meados da década de 70 multiplicaram-se os sinais de perda de velocidade em comparação com o Japão e os novos países industrializados da Ásia. A unificação européia de 1992 teria, portanto, como um dos objetivos principais propiciar a configuração de um mercado que, ampliado, viabilize amplos investimentos em ciência e tecnologia e, assim, busque diminuir o hiato que separa as nações européias do Japão e dos Estados Unidos.

Essa unificação do mercado comunitário não deixa de suscitar apreensões para países como o Brasil. Embora seja ainda difícil avaliar em sua plenitude seus efeitos, não faltam indícios de que a compactação do bloco poderia acarretar maior grau de autosuficiência, ensejando certa retração desses mercados para com economias excluídas de sua área de influência.

Nesse contexto, certas indicações formuladas por autoridades européias de que o acesso ampliado ao mercado da CEE seria essencialmente pautado pelo critério da reciprocidade dão margem a preocupações. Como se sabe, a mensuração da reciprocidade com base na tese de "equivalência de efeitos econômicos" tenderia a favorecer países de economia mais desenvolvida, capazes de oferecer melhores vantagens em troca. Mas preocupa sobretudo, nesse processo de formação de blocos e de concessões baseadas na reciprocidade estrita, o futuro do sistema multilateral de comércio, posto que poderia ser questionado o princípio fundamental em que se assenta o GATT e que foi uma das molas propulsoras do comércio mundial nos últimos 40 anos, a saber, a cláusula da nação mais favorecida. Daí a razão por que adquirem dimensões inusitadas as negociações da chamada Rodada Uruguai, no GATT, e que devem estar concluídas ao final deste ano. De seu êxito depende o futuro do comércio internacional, da mesma forma como seu fracasso poderá fortalecer a indesejável tendência à formação dos blocos regionais. Está em jogo, portanto, nas negociações ora em curso em Genebra, a própria preservação do sistema multilateral de comércio.

São negociações de extrema complexidade que ainda não permitem prognósticos. A diplomacia brasileira tem delas participado ativamente, a ponto de estarmos presentes, sempre com interesses substanciais, nos 15 Grupos de Trabalho em que a Rodada se subdivide. O exercício é seguramente o mais ambicioso esforço liberalizante já levado a

efeito no âmbito do GATT, seja por suas propostas de rebaixas tarifários e de eliminação de barreiras não-tarifárias, seja pela decidida inclusão do tema do comércio agrícola (que até ficara ao sabor de perniciosas práticas protecionistas e de subsidiação), seja enfim pela polêmica inclusão dos chamados "novos temas".

A inclusão desses temas – serviços, investimento direto estrangeiro e direitos de propriedade intelectual – reflete as mudanças estruturais que vêm ocorrendo nos padrões de produção e comércio mundiais, em um contexto de crescente globalização das economias. São questões que, a rigor, não figurariam entre as atribuições do GATT (estatutariamente voltado apenas para o comércio de bens), mas cuja dimensão nos fluxos econômicos entre as nações tende a um acentuado crescimento. Não por coincidência, os EUA pressionaram por sua inclusão na Rodada de negociações. Trata-se de matéria onde precisamente são mais dinâmicos a presença e o interesse dos países industrializados, ao contrário do que ocorre na produção de bens tradicionais, onde a competitividade desses países já exibe sinais de declínio em muitos casos. Assim, eliminar barreiras ao investimento estrangeiro ou lograr a abertura de fronteiras à livre prestação de serviços (suponhamos, por exemplo, serviços bancários, de transporte ou de comunicações) significaria considerável impulso revitalizador em benefício do comércio externo das economias mais maduras.

Mas o ponto mais nevrálgico é o tecnológico. Na convicção de que o controle sobre a tecnologia e, consequentemente, sobre os direitos de propriedade é essencial para *manter a competitividade de suas empresas*, os EUA propugnaram pela inclusão desse tema nas negociações. Essa postura inspira-se na premissa de que a economia norte-americana, assim como a japonesa e provavelmente a européia, passará a especializar-se crescentemente em setores de tecnologia de ponta e serviços de forte conteúdo tecnológico, daí advindo a necessidade de revitalizar os mecanismos de proteção patentário para salvaguardar o retorno dos vultosos investimentos exigidos em pesquisa. Curiosamente, a CEE de início não encampou a idéia, talvez receosa de seu relativo atraso tecnológico em alguns setores. Gradualmente, porém, passou a endossá-la, não sem lançar-se, paralelamente, num esforço para completar sua unificação, agora programada para dezembro de 1992.

f) A Dimensão Tecnológica na Rodada Uruguai: o Tema da Propriedade Intelectual

Nas negociações multilaterais do GATT, a questão tecnológica recebe dois tratamentos distintos.

Por um lado, há os países industrializados, que têm como objetivo mudar o foro de tratamento da questão, retirando-a da Organização Mundial de Propriedade Intelectual (OMPI) – de natureza voluntarista – para submetê-la ao GATT – de natureza contratual.

Países como o Brasil e Índia, por outro lado, têm sustentado que apenas os aspectos dos direitos de propriedade intelectual relacionados com o comércio – e não normas substantivas de propriedade intelectual – podem ser debatidos no âmbito do GATT. Ainda é cedo para prognosticar o resultado final dessa divergência, sendo certo que a questão consumirá ao longo deste que é o último ano da Rodada um esforço concentrado de negociações. Aparentemente teórico, esse debate, na verdade, encerra interesses econômicos e comerciais de grande magnitude.

A posição das nações desenvolvidas traz em seu bojo o desejo de assegurar a vanguarda tecnológica e o domínio dos mercados de bens de alta tecnologia, uma vez

que a matéria passaria a ser tratada por normas internacionais mais rígidas. Pela proposta norte-americana, os mecanismos de proteção do direito de propriedade intelectual ficariam substancialmente alterados, com sérias implicações para os países em desenvolvimento. As mudanças seriam, dentre outras, a dilatação dos prazos de proteção patentária; simplificação dos procedimentos para a concessão da patente; e a própria eliminação da instância judicial interna em caso de litígios, os quais passariam a envolver a responsabilidade do próprio Estado, num foro internacional.

Como indicado anteriormente, essas alterações obedecem a uma motivação econômica compreensível por parte das economias industrializadas mas seu impacto seria considerável para países como o Brasil que ainda se encontram em patamar menos avançado de desenvolvimento tecnológico. A proteção à patente do inventor, nos termos propostos, significaria essencialmente maior proteção à hegemonia tecnológica dos países industrializados, onde são infinitamente maiores os recursos investidos em pesquisa e desenvolvimento. Nosso acesso à produção e ao comércio de bens de alta tecnologia poderia ver-se ainda mais dificultado do que no momento se encontra.

O tratamento dessa questão deverá, portanto, exigir do Brasil formidável esforço de criatividade jurídica e diplomática, que lhe permita interferir de forma construtiva na formulação de regras que não inibam nosso desenvolvimento.

As opções não são simples. Em primeiro lugar, porque, nesta como noutras áreas da negociação, o Brasil não pode entregar-se ao exercício estéril da obstrução. Se o tentar, acabará simplesmente ignorado e confrontado mais tarde com regras que serão elaboradas à sua revelia. Se desrespeitar essas regras, ficará – o que é pior – à margem dos fluxos mundiais de comércio e investimento. Impõe-se, portanto, participar ativamente, como o temos feito, não apenas questionando o que parece inadequado, impróprio ou contrário aos nossos interesses, mas também cooperando para que se encontrem soluções aceitáveis por todos.

Convém ter em mente que o Brasil tem longa tradição de proteção aos direitos de propriedade intelectual, sendo signatário da centenária Convenção de Paris sobre Propriedade Industrial e da Convenção de Berna sobre Direitos Autorais. Sintonizado com seu tempo, o Brasil pode mesmo ostentar legislação específica para a proteção do software, o que demonstra sua repulsa a práticas de "pirataria" e sua determinação em amparar o inventor e o autor. Temos consciência da importância crucial, para o desenvolvimento do país, de um constante aprimoramento das regras em que se assenta esse direito. Até mesmo porque, caso deixemos de criar e aplicar internamente, com eficácia, uma legislação compatível com nossa época, assistiremos fatalmente a um gradual "desinvestimento" de empresas estrangeiras no Brasil, a pretexto de inadequada proteção patentária. Cumpre, portanto, participar dessa discussão, buscando, é claro, evitar que a mesma evolua para regras que acabem significando virtual cerceamento de nossas justas aspirações de termos acesso às criações do gênio humano e de seus benefícios para o bem-estar social.

Identifico nessa questão da proteção dos direitos de propriedade intelectual um dos mais sérios desafios a que teremos de nos dedicar no plano externo e para o qual a ação diplomática não poderá prescindir de uma criativa contribuição dos juristas. Nesta, como em outras questões que levantei, vejo o mesmo fio condutor que comentei há pouco, dos movimentos que tendem a reduzir a margem da manobra do Estado. Não há por que estranhar. E nem se deve recomendar, repito, a tática da obstrução. Impõese, isto sim, participar ativamente.

De resto, como assinalei em minha introdução, o próprio sentido liberalizante de toda a Rodada Uruguai é em sua essência um movimento que objetiva atenuar a presença do Estado naquilo em que ele atua como agente protecionista e subsidiador.

Nesse sentido cabe uma palavra final sobre os objetivos de liberalização no comércio de bens, que compõe a faceta tradicional do GATT e que está igualmente sob negociação na Rodada.

g) Os desafios da liberalização

Como já indiquei, não faltam riscos de que a formação de grandes blocos comerciais venha a minar os alicerces do comércio mundial. Para um país como o Brasil, que exibe pauta exportadora dinâmica com os países industrializados, qualquer reversão nas regras do multilateralismo poderia ter catastróficas consequências. Mas a consolidação do sistema multilateral de comércio passa pela preservação e aprimoramento das regras do GATT e estas, por sua vez, dependem do êxito da Rodada Uruguai.

O encadeamento é claro e sua lógica, irretorquível. Mesmo para os grandes parceiros, são tais as vantagens de um comércio mais livre e desimpedido que todos os grandes parceiros comerciais, sem exceção (EUA, CEE e Japão), têm insistentemente declarado seu empenho em fazer com que cheguem a bom termo as negociações em andamento. Os obstáculos porém não são poucos, porque embora as vantagens sejam óbvias haverá sempre um preço a pagar. Com maior ou menor intensidade de país a país, alguns setores da economia terão fatalmente de perder parte da proteção que recebem de seus respectivos governos. Entre os EUA e a CEE o pomo maior da discórdia, por mais paradoxal que isso possa parecer para países com alto grau de industrialização, situa-se precisamente na agricultura.

Como assinalei anteriormente, o comércio internacional de produtos agrícolas sempre ficara à margem das grandes rodadas de negociação do GATT. O pretexto foi sempre o de que as peculiaridades do setor (entenda-se aqui, essencialmente, a preservação do nível de renda dos agricultores) não se ajustavam às sucessivas rebaixas tarifárias que se efetuavam para o comércio de manufaturas. Em 1955, os EUA solicitaram um waiver (dispensa) do GATT para excluir sua agricultura das normas do Acordo Geral e desde então assim se mantiveram. A CEE, por seu turno, desde a segunda metade da década, lançou-se na montagem do que se tem revelado o mais oneroso de todos os projetos: a política agrícola. Fortemente protecionista, inspirada pelo objetivo de auto-suficiência, essa política, ao oferecer aos agricultores proteção contra os produtos de outras origens e preços de garantia elevadíssimos (em alguns casos, níveis três vezes superiores àqueles praticados no comércio internacional) permitiu que prosperasse dentro de suas fronteiras um gigantesco setor agrícola, com produção em muitos casos superior às próprias necessidades de consumo da Comunidade. O passo seguinte não era de prever: não desejando arcar com o ônus de estoques que se acumulavam sem perspectivas de serem absorvidos a CEE passou a subsidiar a venda externa desses produtos, numa concorrência desleal e predatória.

Países como o Brasil foram assim duplamente penalizados: não somente o acesso ao mercado comunitário para seus produtos foi dificultado como também sua própria presença em terceiros mercados foi deslocada pelo produto europeu subsidiado.

Os EUA, produtor agrícola reconhecidamente competitivo em vários setores, sentiram-se também lesados e entenderam de retaliar. Gigantescas somas foram colocadas pelo

Congresso à disposição do Departamento de Agricultura para subsidiar as exportações agrícolas norte-americanas, além de várias outras medidas de proteção adotadas em favor dos produtores.

O comércio internacional transformou-se virtualmente numa guerra de subsídios entre os norte-americanos e os europeus. Novas perdas foram sofridas pelo Brasil e outros países que, embora eficientes, não dispõem de recursos para uma disputa dessa magnitude. Computados os preços de garantia artificialmente altos, subsídios e outras vantagens oferecidas aos agricultores, calculam-se em cifra aproximada de 200 bilhões de dólares anuais as despesas canalizadas para o setor agrícola pelos diferentes Governos da OCDE.

O peso dessa conta parece ter finalmente sensibilizado a muitos e, pela primeira vez na Rodada Uruguai, a temática agrícola está na mesa de negociações. A CEE ainda resiste a proposta mais ousadas de liberalização, mas é certo que já admite substancial redução de subsídios.

O Brasil, cujos interesses na exportação de produtos de agricultura temperada (carnes, oleoginosos, cítricos) são hoje substânciais, desde o início propugnou por uma reforma radical desse comércio, com a eliminação de barreiras alfandegárias e quantitativas e dos subsídios. A atuação brasileira fez-se em boa medida no seio do chamado Grupo de Cairns, no qual soma suas forças com as de outros países agrícolas de porte médio (Austrália, Argentina, Canadá, entre outros), de modo a melhor equilibrar o peso dos dois gigantes agrícolas (EUA e Canadá). Os esforços desenvolvidos pelo Brasil baseiam-se em dois elementos de avaliação fundamentais. O primeiro é a premissa de que o país terá a beneficiar-se com um processo de liberalização do comércio agrícola e a eliminação ou redução dos subsídios que ora o distorcem. O segundo é o de que o saneamento desse comércio terá de começar por iniciativas dos países que nele atuam de forma artificial, ou seja, principalmente CEE e EUA. O Brasil e outros países em desenvolvimento, aos quais não pode ser imputada qualquer responsabilidade maior pelas distorções observadas, deveriam beneficar-se de um tratamento diferenciado que lhes propiciaria um prazo de "carência" para proceder às adaptações necessárias.

Mais sério no caso brasileiro será assumir os compromissos que inevitavelmente lhe caberão na liberalização acentuada que se pretende instaurar também na área de produtos manufaturados. Primeiro, porque pouco ou quase nada poderemos alegar quanto a práticas de subsídios por parte dos países desenvolvidos nesse comércio. Em segundo lugar, porque o próprio princípio de tratamento diferenciado – sempre de aplicação algo problemática – é crescentemente apontado pelos países desenvolvidos como sendo inaplicável a países como o Brasil, cujo parque industrial já exibe razoável patamar de maturidade e diversificação.

É forçoso reconhecer que os compromissos financeiros impostos pelo serviço da dívida e que consomem a quase totalidade do superávit comercial brasileiro obrigam ainda o país a monitorar cuidadosamente suas importações. Caso porém se equacione a contento a questão da dívida externa, cessarão os impedimentos para uma política de comércio exterior mais ousada, até mesmo pelo imperativo de modernização de nosso parque industrial.

Não tenhamos dúvidas a respeito: a liberalização do comércio que e almeja será uma via de mão dupla, na qual o Brasil poderá beneficiar-se de um espaço ampliado para suas exportações, mas, em contrapartida, terá também de atender a exigência de abrir – em

condições compatíveis com seu nível de desenvolvimento – seu próprio mercado à *concorrência de produtos estrangeiros.*

A Rodada Uruguai afigura-se assim, a um só tempo, o antídoto contra a formação de grandes blocos protecionistas, mas também o desafio a que o país será chamado para promover sua nova inserção na economia internacional, com menor grau de "cartorialização" e de proteção do Estado.

V – CONCLUSÕES

À guisa de conclusão, desejo retomar mais uma vez o denominador comum desta palestra, presente em cada um dos temas aqui abordados, sejam eles de natureza política ou econômica. Refirome ao que parece ser um impulso multifacetado de *re-interpretação do papel do Estado, de seu pode soberano, dos limites de sua* interferência. Tantona questão do meio ambiente como na dos direitos de propriedade intelectual, no tema do desarmamento, dos direitos humanos ou ainda do gerenciamento econômico, de alguma forma contesta-se a ilimitada liberdade de movimentos que ao Estado era dado usufruir, na mais persistente tradição do direito internacional.

À primeira vista, vestida como vem de uma roupagem universalizante e quase libertária, essa tendência parece não somente de fácil assimilação como, mais do que isso, benvinda e desejável em todos os seus desdobramentos. Há matizes porém que não se devem perder de vista e que decorrem das próprias desigualdades predominantes no cenário internacional. Ouvi certa vez a afirmação de que as desigualdades econômicas, militares e políticas que separam as nações mais poderosas das menos desenvolvidas *são maiores que as injustas distâncias que possaam existir entre os homens no interior* de um mesmo país. Há mais desigualdade entre as nações do que entre indivíduos. Descontado o efeito retórico, resta um fundo de verdade na avaliação. Aplicada a situações desiguais, a mesma regra, por mais igualitária que seja, pode produzir efeitos iníquos.

Em cada um dos temas que suscitei, procurei mostrar que o Brasil não pode alhear-se a esse movimento, a essas novas exigências. Fazê-lo seria virar as costas para a interação com o mundo, manter-se recluso, infenso à modernidade. A questão estará em sabermos adotar em cada caso, com flexibilidade e imaginação, a dosagem e o ritmo com que o país haverá de introduzir as mudanças necessárias e ir trilhando seu caminho para a plenitude do desenvolvimento.

Do ponto de vista jurídico e diplomático, assinalei como vimos modulando o discurso e a ação externa em função desses novos tempos e de que forma essa modulação, cambiante por natureza, vai impondo até mesmo a necessidade de matizar velhos conceitos. A diplomacia econômica do Brasil tem sido também chamada a exibir a nova face do país, já ostentando um perfil agrícola e industrial respeitável e um comércio exterior de invejável vitalidade. A participação brasileira em todos os grupos de trabalho da rodada Uruguai é demonstração eloqüente da variadíssima gama de nossos interesses, única, repito, única entre países em desenvolvimento.

Esse dado me leva ao outro elemento de minha conclusão, a saber, da caracterização do Brasil no cenário internacional, seu peso relativona comunidade das nações. Bem sei o quanto esta questão é intrigante, o quanto ela excita a imaginação, pelo que mobiliza do íntimo de nossas aspirações de paz, de desenvolvimento e de grandeza nacional.

Não há porém uma resposta, vasada em qualificações convencionais ou categorias estanques, que possa caracterizar um país com o vasto leque de interesses econômicos e políticos que o Brasil ostenta. A agenda diplomática brasileira, da qual extraí aqui apenas alguns itens exemplificativos, ilustra, com a variedade e relevância de seus temas, o quanto nos vamos distanciando do modelo característico de país em desenvolvimento. Nossos interesses externos estendem-se muito além do próprio continente em que estamos situados, refletindo-se numa ação diplomática que se quer universalista, atenta ao que vai pelo mundo, desejosa de contribuir para um mundo melhor e mais justo. O Brasil está presente em todos os grandes foros políticos e econômicos e sua atuação, respalda em longa tradição de profissionalismo, equilíbrio e coerência, é vista sempre com respeito.

Ao lado disso, não podemos negar que o país exibe uma dívida social de gigantescas proporções, agravada agora por uma crise econômica de virulência provavelmente inédita. Fotografado em detalhe, o país revela desequilíbrios graves, contrastes ainda não resolvidos que lhe debilitam o ânimo.

Não há pois como defini-lo de forma categórica, nem deve ser esta nossa preocupação no momento. O Brasil tem singularidade própria, cabendo isto sim, esforçarmo-nos para eliminar da realidade brasileira os fatores que empobrecem seus índices sociais. Voltada para a defesa intransigente dos interesses externos do país, a diplomacia cumpre o papel que lhe cabe nessa empreitada, empenhando-se em manter abertas todas as opções de desenvolvimento, e desobstruídos, todos os canais de acesso ao progresso e ao saber.

São porém muitos os desafios e, para enfrentá-los, a sociedade brasileira terá de buscar respostas com o trabalho e a criatividade de todos nós, juristas, diplomatas, políticos, empresários, trabalhadores, brasileiros enfim de todos os segmentos da vida nacional. Não tenho a pretensão de conhecer essas respostas, mas tenho a convicção, pela experiência que me transmitem estes longos anos de carreira, trilhada no fogo cruzado entre as aspirações internas e as limitações externas, que só serão vitoriosas as que vierem inspiradas pelo desejo e a coragem de fazer do Brasil uma sociedade aberta para o mundo.

Muito obrigado.

INTERNACIONALIZACION DEL CAPITAL Y DESNACIONALIZACION DEL ESTADO EN AMERICA LATINA

Francisco Leal Buitrago*

I. El advenimiento de la crisis económica latinoamericana a comienzos de esta década ha puesto de nuevo sobre el tapete la importancia de hacer incursiones explicativas sobre el área en general. Se trata, en síntesis, de identificar y analizar algunos elementos sobresalientes comunes que, como por ejemplo la deuda externa, permitan hacer abstracción de las múltiples diferencias que caracterizan la gran heterogeneidad latinoamericana. Si bien la crisis del área es expresión de otra de carácter universal, tiene su propia especificidad y su propia dinámica. A pesar de que las experiencias históricas de los distintos países fueron tan diferentes como su misma heterogeneidad, todos ellos compartieron desde la última postguerra la herencia del mismo patrón global de desarrollo y la ausencia de alternativas para remplazar las agotadas concepciones desarrollistas y neoliberales que predominaron hasta la irrupción de la crisis.

Entre los factores que parecen influir en el adevenimiento de la crisis, existe uno con toda la apariencia de constituir, si no el pilar fundamental, por lo menos uno de los sustentos básicos que, con su desarrollo, alimentó el enjambre de circunstancias que desembocaron en esta coyuntura. Se trata de la expansión internacional del capital y de sus implicaciones en el funcionamiento de la economía y en el campo de lo político. En la economía, su influencia se refiere principalmente al estímulo que ha ejercido en el fenómeno de la especulación, al punto que el desarrollo de ésta ha restringido significativamente los flujos de capital productivo, en tanto que el improductivo ha alterado las condiciones de estabilidad económica. En el campo político, la internacionalización del capital ha provocado una especie de enajenación del Estado de su arraigo nacional, tendiendo a identificarse con los intereses externos. Esta desnacionalización del Estado se ha concretado en el debilitamiento de las posibilidades de implementación de proyectos políticos de solución de las manifestaciones de la crisis por parte de las clases dominantes.

II. La crisis económica mundial que emergió hace casi una década rompió con la lógica que se impuso a partir de la depresión de 1929 y que culminó con el orden impuesto en Bretton Woods. Hoy más que nunca, la teoría económica y su interlocutor permanente, la política económica, se encuentran orientadas por las prácticas del "ensayo y error". El mundo capitalista se debate entre dos demandas que se han tornado contradictorias en

---

* Sociólogo, profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

grado sumo: la acumulación mediante la producción y la acumulación gracias a la redistribución especulativa. Dados los instrumentos teóricos y empíricos con que se cuenta actualmente, la capacidad de reconstitución del sistema económico en momentos de crisis es muy grande, pero las consecuencias políticas de una prolongación de la presente crisis exigen una solución de fondo. La posible solución implica un forcejeo entre los grandes intereses económicos del mundo en donde priman los de la especulación, y la necesidad de ajustar drásticamente el resquebrajamiento del piso político de la acumulación capitalista.

Con especificidad propia, la crisis económica latinoamericana se articuló con la crisis que sumía al mundo capitalista. La acitividad financiera reemplazó la inversión directa a través del capital internacional. La industria perdió competitividad. Los créditos otorgados comenzaron a facilitar las acitivades especulativas. El grado de endeudamiento y su utilización para sustraer recursos de los flujos monetarios tradicionales, dependió de las características de cada sociedad. En general, en los países con más inflación se facilitó la actividad especulativa y se crearon mejores condiciones para las transferencias internacionales de capital, particularmente las llamadas fugas de capital.

El endeudamiento externo de los países latinoamericanos se compaginó, en mayor o menor grado, con la difusión y aplicación del modelo neoliberal de política económica. La situación de crisis, el agotamiento del modelo cepalino y las facilidades para las actividades especulativas fueron los factores de inducción de la política económica neoliberal, a través de una mayor inserción del capital internacional en la economía. La vigencia del neoliberalismo se sostuvo con el apoyo del endeudamiento externo, y provocó un retroceso en la industrialización. La excepción la constituyó Brasil, en parte por su infraestructura industrial relativamente avanzada. Pero el costo de su fortalecimiento productivo fue la proyección de un endeudamiento externo sin parangón de más de 120.000 millones de dólares. De manera similar a lo acontecido en los países más industrializados del área, como Argentina y México, la dependencia tecnológica de la industria brasileña arrastró una mayor dependencia financiera, en una coyuntura donde la disponibilidad crediticia internacional era muy grande.

El alegre endeudamiento latinoamericano tuvo un común denominador en el uso de los empréstitos con fines especulativos. El aumento de capital-dinero disponible dio pie para que se utilizaran estos recursos en forma permanente para el fortalecimiento de un sector financiero con tendencia a independizarse del flujo monetario tradicional de las economías nacionales, y a succionar de éste recursos de ahorro destinados al financiamiento de procesos productivos. Las inversiones y gastos (por ejemplo, armamentos) planeados con los créditos públicos no se ejecutaron necesariamente a cabalidad. Muchos capitales no entraron directamente a las actividades programadas, sino que fluyeron inicialmente hacia las corrientes especulativas. Por otra parte, los empresarios privados utilizaron las empresas no solamente como aval y supuesto destino de las inversiones financiadas con los empréstitos, sino que, al invertir menos y destinar recursos a fines especulativos, no las modernizaron, marginándolas de la competencia en el mercado internacional. Muchos de estos recursos de capital regresaron al campo internacional de donde provenían, para activar la cadena especulativa. En esencia, la especulación como fenómeno estructural, fue un factor destacado del proceso de endeudamiento externo latinoamericano que debilitó la capacidad productiva del continente.

El endeudamiento externo de América Latina y su correlativo y sostenido estancamiento económico, se presentan como problemas principalmente políticos antes que

económicos. Los tradicionales límites entre el orden económico y el orden político internacionales tienden a esfumarse. El papel del Estado, como eje que es de las relaciones políticas, emerge como elemento crucial en el problema. Su necesaria relación con la nación determina el tipo de papel que asuma. Por eso, el Estado no puede continuar amortiguando indefinidamente los golpes que le proporcionan al proceso de formación nacional los efectos de la internacionalización del capital. Este fenómeno se hace más grave en la medida que el Estado mismo há comenzado a deslindarse en su función de generador de fuerzas de cohesión social y de identidad nacional, al responder con mayor acuciosidad a los requerimientos provenientes de los efectos de la internacionalización avanzada del capital.

III. El complejo andamiaje que refleja la nueva situación provocada por la expansión internacional del capital acarrea hondas repercusiones a nivel político. Quizás el principal efecto, ya que a él se circunscriben los demás, es el debilitamiento de los Estados nacionales como tales. En distintos grados y modalidades, se puede apreciar en las sociedades latinoamericanas un bloqueo al desarrollo de sus nacionalidades. Este fenómeno, que bien puede imprimirle carácter a la nueva dependencia externa de la región, ha disociado a las fuerzas políticas vinculadas a la economía internacional, de aquellas cuya movilización política se facilita principalmente a partir de estímulos nacionalistas. Los Estados, que han sido rectores de las formaciones nacionales latinoamericanas y expresiones de sus comunidades políticas, han tendido variadamente hacia su enajenación. Integrándose a las empresas multinacionales como socios, estimulando directa o indirectamente el flujo internacional de capitales, o simplemente reprimiendo las fuerzas sociales percibidas como problema, los Estados se han identificado con los intereses capitalistas internacionalizados. Estos intereses han abandonado progresivamente su identidad cultural y política con la nación, remplazándola por una concepción de nación confundida con el Estado. La asociación con capitales internacionales puede activar en el seno del estado la competencia entre éstos, lo que inhibiría la tradicional función estatal de regir la formación nacional.

Con relación a la política económica, la inflación y el déficit fiscal son los problemas que se vinculan más directamente con el debilitamiento del Estado en su papel de canalizador de las fuerzas sociales más interesadas en el desarrollo de lo nacional. Estos asuntos se miran y manejan todavía con el disfraz técnico del tratamiento económico, pero su carácter endémico ha hecho más visible su contenido político. Ambos problemas se vinculan entre sí, sobre todo por haberse generalizado como consecuencia de la internacionalización del capital.

La inflación ha entrado en el plano del manejo puramente político a medida que cada Estado, según sus propias características, ha aprendido a manejar los riesgos políticos que acarrea y ha tratado de institucionalizar su propio control monetario. Este procedimiento se combina con la manipulación de la devaluación de las monedas, de acuerdo con los contradictorios intereses de los acreedores externos a quienes no les conviene la inflación por el riesgo de incumplimiento de seus deudores, pero, a la vez, les conviene puesto que los mismos intereses formam pare de la red financiera-especulativa. El Estado aparece, a través del moanejo monetarista de la inflación, como actor "involuntario" de la especulación.

Junto con la inflación, el otro problema señalado es el déficit fiscal. Este problema es común a casi todos los Estados, no solamente de América Latina sino también de los países avanzados. Estados Unidos es quizás el caso más extremo de todos, así como lo es el de su deuda externa. Teorías formuladas hace más de una década explican las

razones estructurales del fenómeno, al mostrar el papel asumido cada vez más por el Estado de correr con nuevos costos, como soporte a la reproducción del capital con miras a mantener tasas adecuadas de ganancia. En Latinoamérica se han abierto camino postulados complementarios que enfatizan los gastos estatales en armamentos, en servicio de la dilatada deuda externa y en mantenimiento de formas de organización de los regímenes políticos.

Sobre estas bases se puede afirmar que los Estados nacionales de América Latina se debaten en un gran dilema: por un lado, permanecen anclados a la sociedad civil, como motor del proceso de formación histórica nacional; pero, por otro, los mismos Estados tienden a su enajenación con relación a lo nacional, como reflejo de las condiciones estructurales impuestas por el alto grado de internacionalización del capital. En su papel de reguladores de las relaciones sociales y de canalizadores de las presiones políticas, a los Estados les ha correspondido enfrentar los problemas causados por los desarrollos recientes del capitalismo, que le dan generalmente prioridad a los interesses extranjeros.

El problema del Estado no es ya la competencia interna entre fuerzas dominantes para alcanzar y dirigir cierta cohesión política nacional. Es muy difícil hablar aquí de posibilidades hegemónicas en los términos gramscianos y, por tanto, parece teóricamente intrascendente considerar la categoría de crisis de hegemonía. Lo que acontece ahora es que el Estado, a través de los gobiernos, se debate entre la presión de amplias fuerzas sociales dispersas que intuyen la necesidad de reivindicaciones nacionalistas, y la de gran parte de sectores dominantes que no estan interesados en diseñar y liderar proyectos de solución nacional.

La incertidumbre histórica del Estado latinoamericano se plantea, entonces, por lo menos en dos direcciones alternativas, ya que la defensa de los intereses foráneos, o en el mejor de los casos internacionalizados, contradice de hecho el carácter nacional del Estado. Si el desarrollo del capitalismo exige ahora la constitución de un capital internacional global y la relativa homogeneización de una macro-clase burguesa, el Estado nacional se coloca como un obstáculo para este desarrollo. Una primera posibilidad sería, pues, la de una muy profunda transformación de los Estados nacionales. Se estaría así en el comienzo de una etapa de transición hacia una nueva era de la historia, caracterizada por un capitalismo políticamente diferente y por una organización social cualitativamente distinta. En caso contrario, el Estado latinoamericano podría subsistir gracias a la renacionalización de los procesos de valorización del capital a través de la formación de capitalismos de Estado. El Estado sería la única instancia que podría competir en el plano de la internacionalización del capital, a falta de capitales locales capaces de asumir esa tarea. Pero la permanencia del Estado crearía la necesidad de consolidar fuerzas desde abajo de la estratificación social, para responder a las exigencias de cohesión nacional con amplias modificaciones en las formas de organización social. En esencia, la actual crisis hace suponer cambios fundamentales, no solamente a nivel del área, sino también en el plano mundial.

IV. El problema nacional en América Latina se inicia con su independencia, considerada como autonomía política de la nación. Los límites en el ejercicio de la soberanía están, por tanto, en el centro mismo del problema. Con la situación de dependencia externa de las naciones, estos límites están aparentemente determinados desde afuera. Sin embargo, son las mismas relaciones internas entre las clases sociales, y las de éstas con las clases de los países imperialistas, las que establecen las determinaciones de la dependencia y, por consiguiente, las del ejercicio de la soberanía.

En buena medida por efecto de su vinculación internacional directa, hoy en día las burguesías de las naciones se encuentran quizás en su momento más bajo de creación política. Es muy débil su capacidad de formulación de proyectos de solución nacional, pues sus intereses políticos nacionalistas están muy menguados y, sobre todo, ven más fácil proyectar sus actividades económicas hacia el exterior que afrontar un reto político de dudosos resultados. Las clases dominantes exhiben dificultades para asumir un carácter de dirigencia política. Sus débiles proyectos políticos no alcanzan a materializarse. Los relativamente numerosos intereses vinculados de manera creciente a un mundo con fronteras nacionales desteñidas, entran cada vez más en contradicción con los intereses de los grupos y clases sociales mayoritarios que no traspasan el contexto y la referencia nacionales. Los escasos grupos dominantes que tienden a asumir una responsabilidad como clase dirigente se apoyan en una variedad de sectores medios, que tratan de articular sus intereses en forma laxa con los intereses dominantes. El tópico de la democracia y su vigencia se constituye, así, en el elemento ideológico principal de articulación, pero también en fuente de desarticulación. Amplios grupos dominantes y sectores medios altos ven en el ejercício de la democracia una amenaza para sus intereses y prefieren soluciones rápidas que concuerden con el autoritarismo.

Los militares, reclutados de las clases medias, caminan contradictoriamente en la misma dirección. Perciben el debilitamiento de la cohesión nacional, gracias a la ideología nacionalista propia de su profesionalización. Aunque de manera confusa, lo que ellos llaman el deterioro de los valores patrios los lleva a pensar que es necesario revitalizar la sociedad nacional. Sin embargo, la responsabilidad del deterioro la atribuyen a su bien abstracta categoría del "comunismo internacional". Su percepción los coloca, entonces, en posición de identificarse con los intereses del capital internacional, como antítesis del comunismo y, por tanto, fuente de la democracia. El resultado obvio es el reforzamiento de su enajenación y de la del Estado, junto con una necesidad mayor de represión, sobre todo a las expresiones populares que buscan alguna salida a los problemas nacionales y que, para mayor confusión, son percibidas por los militares como la encarnación local del comunismo internacional.

La crisis política en que se desdobla la crisis económica latinoamericana tiene en la complejidad de la estructura de clases del área un componente muy importante. Los factores destacados contribuyen a explicar esta complejidad. En primer lugar, la velocidad del cambio social ha sido may grande en la mayoría de los países en las últimas cuatro décadas. El resultado ha sido una gran inestabilidad social y por consiguiente una dificultad en la estructuración de las relaciones sociales. La tradicional categoría de movilidad social ha operado en diferentes direcciones, lo que ha servido para configurar muchos grupos heterogéneos sin perspectivas de integración como clases sociales. En segundo lugar, el efecto anterior ha obstaculizado la definición de estructuras de clases y de las clases mismas, sobre todo en términos políticos. No hay estabilidad laboral, económica, social o política que permita dar consistencia ideológica a los intereses que se derivan de las condiciones materiales de vida de grupos sociales sin arraigo histórico.

El problema señalado se observa en estratos sociales que cubren hasta la parte más alta de la pirámide social, aunque por su proliferación es más visible en los sectores bajos. En varios países, la emergencia del narcotra'fico ha sido la causa fundamental de la inestabilidad social en los sectores altos. En la base de la pirámide de clases, particularmente en la creciente población urbana, el llamado sector informal de la economía es la más dramática manifestación de inestabilidad social y de dificultad en la formación de clases sociales. No parece que haya país alguno que se escape a este

fenómeno en forma significativa, máxime si se tiene en cuenta su relación con lá situación de crisis económica. Sin embargo, las dificultades de incorporación económica estable de la gama social que constituye la "economía del rebusque", no implican que potencialmente no sea susceptible de incorporación política. Son tantos los puntos comunes de necesidades elementales para subsistir, que es muy alta la factibilidad de su movilización sobre esta base. No hay que olvidar la experiencia del populismo que, aunque en circunstancias diferentes, produjo incorporación política sin que necesariamente la hubiera en términos económicos.

En conclusión y desde el punto de vista de la estructura de clases, el problema político principal consiste en lograr la estabilidad económica necesaria para facilitar la articulación de nuevas y viejas clases sociales. Las diversas organizaciones políticas requieren de una mínima identidad en las clases, con el fin de tener la fuerza requerida que permita contrarrestar los efectos de la rápida internacionalización del capital. En la actualidad, el contenido político de la nueva dependencia se traduce en las limitaciones que este fenómeno del capital ha provocado en el Estado como rector que ha sido de la formación nacional en América Latina. A la nación, que es expresión de la organización política de la sociedad civil, posiblemente le corresponda ahora invertir la tendencia y erigirse en directriz de solución de la crisis. Su papel puede ser, quizás, la recuperación del Estado para sí, al generar en su seno la formulación de proyectos de solución, a partir de fuerzas de clase deslindadas políticamente del capital internacional.

EUROPA DEL ESTE Y LOS CAMBIOS EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

Ignacio Basombrío*

I

En 1987, en la conclusión de su libro Perestroika, el señor Gorbachov afirmaba: "en el mundo hay una gran sed de mutuo entendimiento y comunicación. Se siente entre los políticos, adquiere impulso entre los círculos intelectuales, los representantes de la cultura y la opinión pública en general. Y si la palabra rusa perestroika ha sido fácilmente asimilada en elléxico internacional, se debe a algo más que interés por lo que sucede en la Unión Soviética. El mundo entero necesita reestructuración, es decir, desarrollo progresivo, un cambio fundamental"[1].

Han transcurrido menos de tres años desde que tales afirmaciones fueran expresadas por el dirigente de una superpotencia y los desarrollos producidos en el escenario político internacional muestran una dinámica histórica sorprendente. En efecto, los criterios y los principios fundamentales en base de los cuales se estructuraron el pensamiento y las relaciones económicas internacionales ao término de la Segunda Guerra Mundial se encuentran en una profunda revisión. La distensión, la democratización, el papel de las alianzas militares, marcan las pautas políticas. La cooperación económica, el abandono de los rígidos esquemas de planificación centralizada y la reorientación de las inversiones y la tecnología hacia los países de Europa del Este, parecen que marcarán la pauta económica en la presente década.

Un año después de haber publicado su estimulante (aunque debatido y debatible) ensayo "The end of history?"[2], Francis Fukuyama escribía en The Washington Post[3] que, luego de haber leído los numerosos trabajos producidos a partir de su ensayo, aceptaba que su aporte efectivo era haber producido un genuino consenso universal no acerca del estatus del liberalismo sino en el hecho que se encontraba equivocado sobre el fin de la historia. Fukuyama sostenía que coinciden en sostener en que el proceso histórico no ha culminado sectores de derecha y de izquierda, como Margaret Thatcher y William Buckley y The Nation (la antigua revista de ideas norteamericana) y Mijail Gorbachov, respectivamente. Con fino humor se preguntaba acerca de cuál había sido el último político norteamericano en haber logrado tal consenso.

---

* Director de Relaciones Económicas del Sistema Económico Latinoamericano, SELA. El contenido del presente artículo es de exclusiva responsabilidad de su autor.

La dinámica de los acontecimientos, en efecto, demuestra que un nuevo ciclo histórico ha comenzado a desenvolverse. Un ciclo en el cual han variado los papeles tradicionalmente desempeñados por los actores principales de la escena internacional. La ideología cede paso a posiciones más específicas, por no decir pragmáticas. Los adversarios de ayer son los aliados de hoy. Las doctrinas en nombre de las cuales se combatió rudamente, y que justificaron el enorme gasto militar internacional, quedan de lado, al asumirse, con un criterio crecientemente globalista y uniformizador, los problemas económicos. El conflicto este-oeste se debilita y se abre paso un proceso de cooperación con alto contenido político entre las naciones industrializadas y los países de Europa del Este.

En 1987, y en función de las primeras manifestaciones de cambio que se observaban en la Unión Soviética, Seweryn Bialer, actualizó su excelente estudio sobre el liderazgo, la estabilidad y el cambio en la Unión Soviética[4]. En su trabajo, Bialer sostiene que "resolver las prioridades internas, consolidar la nueva dirección y continuar con la reforma económica son las directrices que enmarcan la actual política exterior soviética. Su característica fundamental es el atrincheramiento, el aislamiento de las preocupaciones internas de la influencia extranjera. Los dirigentes soviéticos evitarán crisis y enfrentamientos internacionales. Tratarán de mejorar las relaciones con los Estados Unidos y otras democracias industriales; aunque no a cualquier precio. Lo que presenciamos es uno de esos intervalos de tranquilidad entre períodos de activismo expansionista que evoca el concepto leninista de coexistencia pacífica"[5].

Bialer, a pesar de su aguda capacidad crítica para interpretar los hechos que se producen en la Unión Soviética, ha sido aparentemente desbordado por los recientes acontecimientos. El cambio político es más amplio y complejo de lo que se podía anticipar. No parece ser un intervalo sino, más bien, el início de una nueva etapa. Algunas consideraciones, además de los elementos factuales, permiten arribar a esa conclusión. Por ejemplo, los cambios producidos en Europa del Este. Bialer sostenía en 1987 que "posiblemente el paso maás importante de la política interna a lo exterior para la Unión Soviética atraviesa su más notable y quizás único éxito exterior, y su más intratable y quizás peligrosa vulnerabilidad exterior: la Europa oriental. La primera de las preocupaciones de los nuevos dirigentes es la ineludible conexión entre los procesos internos de la Europa oriental y la política imperial soviética por un lado, y la política y las perspectivas occidentales de afectar la estabilidad en esa área por el otro. En realidad, el este de Europa bien podría ser la mejor avenida para la influencia occidental sobre el sistema de poder soviético"[6].

Los acontecimientos producidos indican que una actitud diferente por parte de la Unión Soviética en relación conla voluntad de cambios existente en aquellos países permitió acelerar el proceso democratizador y lograr, salvo en el dramático caso de Rumania, procesos pacíficos de transición, como consecuencia de una intensa movilización popular. Los observadores políticos consideran que los cambios en países tales como Polonia, Checoslovaquia y Hungria se incubaban desde hace mucho tiempo. Los grupos disidentes habían elaborado opciones alternativas, en la hipótesis que se convirtieran en gobierno. La situación no parecía tan evidente en la República Democrática Alemana y en Bulgaria. Sin embargo, también se produjeron rápidos y significativos cambios en tales países. Finalmente, en Rumanía nada hacía esperar que una revuelta en Timisoara permitiría iniciar el principio del fin del tiránico régimen de Ceausescu. Este, con la arrogancia y la prepotencia del que ejerce el poder absoluto, ordenó la represión violenta. Luego, emprendió un viaje oficial a Irán y, ante la persistencia de la movilización popular, ordenó una concentración de apoyo. Los resultados fueron adversos. La multitud enarboló consignas contra el dictador y demandó libertad y democracia. El final fue violento y, para los observadores internacionales, relativamente inesperado.

II

El comienzo de la presente década presenta un escenario político en Europa del Este sustancialmente diferente al que existía a inicios de 1989. La Unión Soviética, que había dejado de lado la denominada doctrina Brezhnev, que justificaba la intervención armada en los países del Pacto de Varsovia, adoptó como elemento básico de su política exterior el respetar las opciones internas de las naciones integrantes de ese Pacto. A inicios de diciembre de 1989, en ocasión del encuentro entre los Presidentes Bush y Gorbachov, celebrado en la isla de Malta, ese principio quedó explicitamente reflejado en las declaraciones formuladas por ambos dirigentes políticos[7]. En efecto, el señor Gorbachov sostuvo que tales países pueden elegir su propio camino y no es asunto de la Unión Soviética dirigirlos o intervenir en sus asuntos internos. Por su parte, el Presidente Bush expresó que los Estados Unidos no tomarían ventajas unilaterales de la situación. Finalmente, ambos coincidieron en que el proceso era gradual y que ninguna de las superpotencias estaba en capacidad de establecer el contenido y el ritmo de los cambios.

Como resultado del proceso democratizador es manifiesto el propósito de cambiar el modelo centralizado de planificación por una orientación más sesgada hacia el mercado. Ese cambio tiene problemas políticos y sociales. Tal como lo reconocen los dirigentes de tales países, la situación heredada está plagada de brechas por cerrar. El presupuesto público está desfinanciado, la cotización externa de la moneda no corresponde a la realidad, las empresas son de deficitarias, el nível del abastecimiento inadecuado, la capacidad competitiva externa sumamente limitada, el endeudamiento elevado y la estructura de precios es consecuencia de opciones políticas y no de realidades económicas. El cambio coincide con una objetiva manifestación de tales situaciones negativas, que, en un esfuerzo complejo, deberán ser corregidas al mismo tiempo que se pretende establecer un eficiente sistema multipartidista, que sustituya el papel central de los respectivos partidos comunistas.

El proceso democratizador incluye a la propia Unión Soviética. El señor Gorbachev ha promovido un esquema político en virtud del cual disidentes distinguidos no sólo han recuperado su status académico o su posibilidad de actuar a la luz pública sino que, además, se han integrado en los órganos de gobierno, mediante elecciones. Este es un avance de la mayor importancia, que debe considerarse como parte esencial de la glasnost, o transparencia informativa, que acompaña al ciclo de cambios en materia económica y de gestión. No es posible anticipar cuál ha de ser, en el futuro inmdiato, el grado de profundidad de los cambios políticos que se promueven en la Unión Soviética. Los problemas en algunas de las repúblicas, unidos a las dificultades económicas de corto plazo, establecen parámetros para ese cambio[8].

La posición más avanzada sobre el grado y la naturaleza de los cambios de la sociedad política soviética correspondió recientemente a Andrei Sakharov. Respetado por la jerarquía política y reconocido por amplios sectores de la población del país como la conciencia del pueblo, Sakharov racionalizó su pensamiento y, en las últimas semanas de su vida, elaboró un proyecto de constitución. El documento, que consta de 46 puntos, representa la expresión más coherente e integral de los sectores que consideran que ha llegado la hora del cambio profundo en la Unión Soviética.

Por su importancia se resumen, a continuación, los principales elementos contenidos en tal documento:

a) El país cambiaría su nombre oficial, convirtiéndose en la Unión de Repúblicas Soviéticas de Europa y Asia.

b) La economía sería mixta, con vigencia de la propiedad privada sobre los medios de producción.

c) El sistema político sería multipartidario.

d) Los derechos humanos serían estrictamente respetados, y se convertirían en el centro del tratamiento constitucional del derecho a la vida, libertad y felicidad.

e) El Jefe del Estado sería un Presidente de la República, elegido libremente, con un mandato de 5 años. No sería posible que el Presidente de la República fuera, al mismo tiempo, dirigente máximo de un partido político.

f) En materia de política exterior se prohibe el expansionismo, la agresión y el mesianismo, se respeta la autodeterminación de terceros países y se confiere rango constitucional al esfuerzo por lograr el desarme nuclear.

La evolución de los acontecimientos conduce a la Unión Soviética a plantearse un mayor alcance en la reforma del sistema político. A este respecto, es interesante anotar como el señor Gorbachov ha sostenido que "la reestructuración del Partido (Comunista de la Unión Soviética) se rezaga mucho de los procesos que se dan en la sociedad. De ese modo surge el peligro real que se debilite el papel dirigente que el PCUS desempeña en la perestroika y, consiguientemente, en la sociedad... en la situación actual, debemos reconsiderar las funciones y el papel que el Partido desempeña en la sociedad, determinar su lugar en el sistema político del socialismo en proceso de renovación"[9].

III

El proceso de cambios políticos tendrá una implicancia evidente en el plano de la distensión internacional. Las manifestaciones en el sentido de reducir el número de efectivos militares, tanto en los países de la OTAN como del Pacto de Varsovia, constituyen expresiones de esta nueva orientación.

En el plano del análisis de lo que ha significado el proceso de la reestructuración política y económica de la Unión Soviética, uno de los trabajos más reflexivos y profundos sobre el tema lo constituye el reciente libro de Robert S. McNamara[10], que plantea las posibles orientaciones para una política exterior y de defensa para los Estados Unidos en el siglo XXI. El estudio informa sobre los costos económicos, en la presente década, del proceso armamentista. El autor encuentra en el elevado desembolso financiero, con sus implicaciones sobre el desarrollo económico y social, la primera razón en base de la cual se decide proceder gradualmente a un proceso de desarme. Pero, además, considera el enorme nivel tecnológico para la destrucción potencial y real del mundo, que se deriva de la disponibilidad de armamentos. Finalmente, plantea consideraciones geopolíticas acerca de lo que puede significar, en el futuro, el proceso de desarme como elemento orientador para una nueva política exterior norteamericana.

En el plano económico, resulta evidente que el nivel de los desembolsos incurridos por las dos superpotencias para mantener la preeminencia en el plano tecnológico-militar, ha excedido un nivel razonable de egresos, lo que compromete la posibilidad de la sociedad civil de mantener un ritmo de desarrollo acorde con las expectativas existentes en la población de los países centrales. En el caso de los Estados Unidos, en el período 198088, los gastos de defensa han superado la cifra de 2.4 trillones de dólares[11]. En opinión de McNamara, ello ha traído consigo una desatención de urgentes problemas domésticos, la distorsión de las relaciones de los Estados Unidos con otras naciones y el apartamiento de los tradicionales valores de ese país.

En el caso de la Unión Soviética la situación ha sido más dramática y compleja. En efecto, según los estimados de la CIA[12], ese país ha estado gastando en defensa un mínimo del 17% de su producto bruto interno (contra 6%, en promedio durante los últimos años, que ha correspondido a los Estados Unidos).

Los potenciales efectos de la utilización de los actuales equipos militares son la destrucción de una parte considerable de las naciones y, como resultado de la contaminación derivada de explosiones de caráter atómico, el convertir en prácticamente invivible aquella porción de la tierra en la cual no se hubieran producido los efectos diretctos de la destrucción militar. La hipótesis de una conflagración bélica de naturaleza atómica, no se encuentra prevista en la agenda de la seguridad nacional de ninguno de los grandes países del mundo. Ello no evitó que en el pasado reciente las inversiones militares continuaran creciendo a un ritmo impresionante, debido a la pérdida de relación entre el costo de los nuevos y muy sofisticados armamentos, y su efectiva capacidad de utilización.

En la medida en que el proceso de la reducción de armamentos comience a rendir sus frutos, quedarán liberados recursos para el desarrollo económico. Sobre el particular, es interesante anotar como determinadas concepciones sobre la necesidad de mantener un nivel elevado de efectivos militares en Europa han comenzado a ser profundamente revisadas. Por ejemplo el general Collin Powell declaró en Viena, el 16 de enero de 1990, que la era de la confrontación debería terminar. Afirmó además que las tropas americanas estacionadas en Europa no eran "sacrosantas" en la medida en que no constituían fuerzas de ocupación y que, en armonía con lo establecido por el Presidente Bush, permanecerían en Europa sólo en tanto los gobiernos y los pueblos de los países de Europa Occidental las consideraran convenientes y la OTAN pensara que resultaban necesarias. Estas afirmaciones del general Powell fueron realizadas durante la inauguración de una conferencia que, con el carácter de conversaciones informales, permitió reunirse a los dirigentes militares de los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

Debe recordarse al respecto que la Unión Soviética ha expresado su intención de retirar, para el año 1999, todas las fuerzas soviéticas situadas en territorio extranjero. En ese contexto deben considerarse los planteamientos formulados por diversas naciones de Europa del Este sobre el particular. Tanto Polonia como Hungría y Checoslovaquia, formularon solicitudes para obtener una pronta y total retirada de las fuerzas soviéticas estacionadas en sus países. Según una versión del Christian Science Monitor, hacia fines de enero de 1990, la Unión Soviética mantenía 65,000 soldados en Hungría, 30,000 en Checoslovaquia y 40,000 en Polonia. El aspecto más complejo es el relativo al proceso de retiro de las fuerzas militares estacionadas en la República Democrática Alemana dado que el grueso de los efectivos militares se encontraban concentrados en la República Democrática Alemana (380,000 hombres). En la medida en que avance el proceso orientado a lograr una progresiva incorporación de la República Democrática Alemana a Europa Occidental e, inclusive, la reunificación de Alemania[13], es posible considerar que la distensión militar podría traer consigo un desmantelamiento relativamente acelerado del número de efectivos militares soviéticos en la RDA.

Es importante señalar que ninguno de los países que integran el Pacto de Varsovia, a pesar de haber asumido la condición de naciones politicamente plurales, ha denunciado el tratado constitutivo del Pacto. Por el contrario, han ratificado expresamente su pertenencia a dicho mecanismo. Además, han comenzado a plantearse nuevos elementos de juicio para establecer el futuro papel del Pacto en el marco de la integración de los países que lo conforman a una economía internacional que podría estar signada por un prolongado período de paz y de distensión militar.

El proceso de cambios en la situación estratégico-militar de Europa del Este traerá consigo un conjunto de transformaciones en los escenarios militares a nivel internacional. No es posible considerar que el poceso de desarme en el mundo desarrollado no genere consecuencias políticas en el Tercer Mundo. Cabe preguntarse cuales serán los efectos del cambio político en las relaciones entre las grandes potencias y las naciones en desarrollo frente a los denominados conflictos de baja intensidad.

En un trabajo publicado en el Christian Science Monitor en el Mes de enero de 1990, se plantean algunas interrogantes sobre los nuevos escenarios militares y la manera en la cual podrían reorientarse las políticas armamentistas a nivel internacional. Según esa fuente, el señor Alberstein, Presidente del Departamento de Estrategia del Naval War College, sostiene que la producción de diversos tipos de armas en la Unión Soviética es mayor en la actualidad que en 1985, cuando el señor Gorbachov asumió el gobierno. Afirma que la ayuda militar soviética destinada a los gobiernos del Tercer Mundo continúa incrementándose. De tales elementos de juicio, el artículo concluye planteando la posibilidad que las amenazas militares a los intereses norteamericanos provengan en el futuro de fuentes más amplias, quizas de naciones tercermundistas que están fuertemente armadas o de una inestabilidad desatada en Europa, especialmente en relación con una Alemania reunificada.

Por último, no debe minimizarse el papel político y económico de los sectores que se inclinan por mantener un fuerte potencial bélico norteamericano, para lo cual es necesario que los Estados Unidos mantengan los esfuerzos en el área de investigación y desarrollo militar, para cubrir la hipótesis de un eventual regreso soviético a la carrera armamentista dentro de diez o quince años.

IV

Otro elemento que contribuye a crear diversidad de opiniones al interior de los Estados Unidos es el relativo al fortalecimiento de la unidad europea. Ese proceso tendrá efectos sobre el futuro papel de la OTAN[14]. En tal sentido se plantean preguntas acerca, por ejemplo, del papel que pretendería desempeñar una Alemania unificada en el marco de la defensa y la seguridad internacionales. También surgen dudas sobre los efectos que, sobre la política de la OTAN, tendría una más activa presencia de la Unión Soviética y de los otros países de Europa del Este en el proceso integrador que se realiza en la Comunidad Europea[15]. En otras palabras, no hay respuestas absolutas de parte de los dirigentes políticos y militares norteamericanos sobre las consecuencias que, en el nuevo escenario internacional, tendría la conformación de un hogar común europeo[16], en el cual no sólo se consideraran los aspectos relativos a la cooperación económica, financiera, comercial y tecnológica sino, además, los de seguridad y de defensa.

A este respecto es conveniente recordar que, en 1947, George Kennan planteó como una hipótesis de trabajo el papel que una Alemania unida desempeñaría en la reestructuración de Europa. Esa hipótesis, en el momento en que fue formulada, encontró una cerrada oposición, tanto en la Unión Soviética como en los Estados Unidos y en otros países de la alianza occidental. Esa hipótesis constituye ahora un posible escenario que no puede dejar de tomarse en consideración al momento de diseñar posibles cambios en las concepciones desarrolladas a partir de la culminación de la Segunda Guerra Mundial.

El proceso de transformaciones no sólo se produce en el ámbito de la OTAN sino que, además, constituye una preocupación en las naciones del Pacto de Varsovia. En octubre de 1989, la revista New Times, que se edita en Moscú, y que se especializa en el

tratamiento de problemas internacionales, publicó un trabajo de los investigadores señores André Kortunov y Mijail Bezrukov, acerca de las características que en el futuro debería presentar tal alianza militar. El enfoque de carácter estratégico-militar contenido en dicho trabajo está vinculado con la situación económica de los países de Europa Oriental. Según los especialistas soviéticos, los problemas económicos comunes confrontados por tales países han tornadodifícil su integración a la economía internacional. El Pacto de Varsovia debería tener como característica esencial el establecimiento de una nueva estructura política, que permita tratar los asuntos a nivel intergubernamental, dejando de lado el concepto partidario que, desde su establecimiento, marcó la línea de acción del Pacto de Varsovia. Por otro lado, se trataría de fortalecer las relaciones económicas, complementando las tareas que se realizan en el marco del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME); impulsar la coordinación de la política exterior; tratar acerca de problemas de naturaleza global como el medio ambiente, por ejemplo; y, diseñar e implementar las políticas sobre el control de armamentos.

Como resultado de los avances en el proceso de la distensión política, es previsible considerar una reducción de los gastos en armamento. La liberación de tales recursos permitiría disminuir los desequilibrios de carácter presupuestal que se registran tanto en los Estados Unidos como en la Unión Soviética. Además, haría factible impulsar el avance de la sociedad civil y, tal vez, el incrementar los recursos destinados a la cooperación internacional para el desarrollo. Sin embargo, los resultados registrados en materia política no parecen reflejarse en los desembolsos en gastos militares. El Congreso de los Estados Unidos, por ejemplo, recibió, en el mes de enero de 1990, el proyecto de presupuesto fiscal correspondiente a 1991, el cual asciende, según la propuesta de la administración, a 1.23 trillones de dólares. Cabe señalar que los gastos militares alcanzarían, en la hipótesis que se aprobara la proposición de la administración, a 303 billones de dólares, lo cual representa una reducción en términos reales del 2% con relación al monto correspondiente al año 1990. Los observadores consideran que ese pequeño margen de recorte en los gastos no es equivalente, en significación macroeconómica, a los repetidos anuncios sobre los cambios políticos y sociales en Europa del Este y sus implicancias sobre la política de defensa. En la opinión pública norteamericana, además, existen criterios relacionados con la necesidad de evitar los riesgos que podrían derivarse de una disminución en el tamaño de las fuerzas militares, de las reservas de efectivos y de la modernización en instalaciones y equipos. Comentaristas como William Buckley, que acompañan y configuran el pensamiento conservador norteamericano, se inclinan por mantener la superioridad estratégica norteamericana, a pesar de la distensión en curso.

En lo que respecta a la manera en la cual se aplicarían los recortes previstos en materia de defensa, la administración del Presidente Bush menciona la congelación de vacantes en el Pentágono, la eliminación de misiles por parte de la Fuerza Aérea y el retiro temporal del servicio de dos grandes acorazados de la marina. Por otro lado, el total de efctivos norteamericanos existentes en Europa Occidental (325,000, de los cuales 230,000 en la República Federal de Alemania) podría disminuir gradualmente.

En cuanto a la Unión Soviética, no hay información concreta sobre la dimensión macroeconómica derivada de las propuestas de reducción de armamentos. Además, la situación es más compleja debido a que la reconversión de una industria fundamentalmente orientada hacia la fabricación de armamentos, con alta sofisticación tecnológica, hacia la manufactura de productos de consumo y de bienes de capital destinados a las actividades civiles, debe producirse simultáneamente con un cambio significativo en las estructuras de gestión de la economía. Además, el porcentaje de

recursos dedicados a los gastos militares en tal nación resulta superior, en términos de producto bruto interno, al registrado por los países occidentales y, singularmente, por los Estados Unidos.

V

El proceso de cambios políticos en Europa del Este ha sido acompañado de modificaciones en el entorno económico. Destacan tres aspectos fundamentales, a saber: (I) los cambios que se producen al interior del CAME; (II) las posibles inversiones y apoyo económico de los países occidentales a aquellas naciones; y, (III) el alivio de las restricciones en materia de exportaciones de productos de alta tecnología.

En lo que respecta al CAME, de conformidad con lo establecido en sus Estatutos, son funciones esenciales de la organización "la colaboración económica y científico-técnica multilateral de los países miembros del Consejo en el sentido de utilizar del modo más racional sus recursos naturales y de acelerar el desarrollo de las fuerzas productivas, en el marco del desarrollo de la integración económica socialista; y, la perfección de la división internacional socialista del trabajo mediante la organización de consultas mutuas sobre las cuestiones fundamentales de la política económica, de la coordinación de los planes de desarrollo de la economía nacional, la elaboración de los programas de colaboración a largo plazo, la especialización y la cooperación de la producción entre los países miembros del Consejo, teniendo en cuenta la división mundial del trabajo".

Durante los primeros cuarenta años de existencia del CAME tales objetivos pudieron ser cumplidos, a pesar de las dificultades económicas confrontadas por los diferentes países que lo integran y las limitaciones burocráticas derivadas de su organización institucional.

Al producirse, durante 1989, significativos procesos de transformación en sus Estados Miembros, resultó evidente que el CAME debería asumir cambios de carácter institucional. La reunión llevada a cabo en Sofía, durante los primeros días de enero de 1990, permitió comprobar que podrían estarse creando condiciones para una división del organismo. Un despacho cablegráfico de fecha 11 de enero de 1990, distribuído por la agencia norteamericana AP, afirmaba enfáticamente que "los planes de Checoslovaquia, Hungría y Polonia, de experimentar con una economía de mercado libre podrían convertir a esos países en una potencia económica, pero crear también una división entre ellos y las economías menos desarroladas de los otros miembros del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME)". Una visión distinta era producida por la agencia informativa cubana Prensa Latina que, más cercana a los resultados que se habían logrado en la reunión, afirmaba: "los países que integran el CAME decidieron cambiar las reglas de su organización y adecuarla a las exigencias de la economía internacional durante una crucial reunión donde se logró mantener la unanimidad en los temas esenciales". El mismo despacho afirmaba que se había aprobado un programa de trabajo, que debería cumplirse al término del mes de mayo de 1990, destinado a conseguir acuerdos que permitan utilizar los mecanismos de mercado, intercambiar las mercancías a precios del mercado mundial, establecer el mecanismo de pago en divisas convertibles y trabajar para la convertibilidad de las monedas de los estados miembros. Estos esfuerzos deberían tener como resultaqdo la dinamización de la producción, el incremento de la productividad, el desarrollo tecnológico en las ramas de punta a nivel internacional y la intensificación de las relaciones económicas del CAME con otros organismos internacionales.

Un análisis preliminar de los acuerdos adoptados en la reunión llevada a cabo en Sofía permite destacar la gradualidad del proceso de cambios y el énfasis en modificar una concepción centralmente planificada, que inspiró la acción del CAME en sus primeros cuarenta años de existencia, para adecuarla a mecanismos de gestión más descentralizados e integrados en la economía internacional. Esta línea de pensamiento inspiró, también, a la reunión de los ministros de finanzas de los países de tal organismo, que se reunieron en Praga a partir del 17 de enero de 1990, para tratar sobre asuntos cruciales como las tasas de cambio, los pagos y los precios del sistema de mercado. Debe recordarse, por último, que tales asuntos venían siendo analizados tanto en la Unión Soviética como en organismos especializados, desde el año 1987 y que, por tanto, es previsible considerar que los mecanismos cuya realización han sido comprometidos en las recientes reuniones de Sofía y Praga, puedan cumplirse dentro de los plazos acordados.

En un análisis pesimista sobre el futuro del organismo, el Financial Times de Londres manifestó de manera enfática que "el CAME está agonizando. Su muerte es el resultado inevitable del hecho de que la mayoría de los miembros de ese organismo económico han quedado liberados de su obediencia a la planificación central y al monopolio político de sus partidos comunistas. Se han presentado serias desavenencias a la hora de decidir la mejor manera en que el CAME puede enfrentar un desafío a todas luces perdido y que, bajo ningún respecto, puede arrostrar de inmediato".

Este juicio de valor no parece corresponder a la dinámica que tal organismo pueda mantener en el futuro, en la medida en que, a pesar de todas sus limitaciones, el CAME sirvió para crear intereses compartidos entre los Estados que lo integran. La capacidad negociadora y de influencia de la Unión Soviética que, al mismo tiempo, es el gran proveedor de recursos energéticos, será decisiva para marcar su evolución institucional y la adecuación de sus mecanismos de integración y de complementación económica, en función de las nuevas realidades.

El segundo aspecto que interesa analizar guarda relación con las posibles inversiones y el apoyo económico de los países occidentales a las naciones de Europa del Este. Desde el inicio de la administración Gorbachov fue posible apreciar un cambio en la actitud tradicional que los países desarrollados de Occidente habían tenido con relación a las economías de tales naciones. En la medida en que el proceso de liberalización económica y política comenzó a tomar forma la actitud de los inversionistas y de los gobiernos de los países desarrollados se modificó sustancialmente.

Durante los últimos meses, un conjunto de anuncios sobre nuevas modalidades de cooperación, empresas conjuntas y financiamiento de proyectos han ocupado espacio preferente en las informaciones económicas internacionales. Del análisis de las noticias pueden extraerse tres conclusiones fundamentales, a saber: (a) la creación de un Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo y el cambio de la política de cooperación de la CE; (b) el apoyo de los organismos multilaterales, como el Banco Mundial; y, (c) el interés de los inversionistas privados de realizar aportes de capital de riesgo en los países de Europa del Este.

(a) El Presidente de Francia, señor Mitterrand, logró, en el mes de enero de 1990, que se aprobara su iniciativa de crear un Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, en el cual participarían no solamente los países de la OCDE sino, además, las naciones europeas miembros del CAME, más Yugoslavia. El objetivo fundamental del nuevo Banco es permitir el desarrollo de los países de Europa del Este y, además, facilitar su transición hacia una economía competitiva, en la cual el sector privado tenga un papel importante.

El Presidente de la Comisión de la Comunidad Europea, señor Delors, subrayó la imporancia de otorgar fondos adicionales para ayudar a las emergentes democracias de Europa del Este. Tal planteamiento fue formulado con ocasión del discurso pronunciado ante el Parlamento Europeo, en Estrasburgo, en el cual se ofrecieron los detalles del programa de trabajo de la Comisión para 1990. Este esfuerzo de coopoeración requeriría, según los estimados de la Comisión de la CE, de fondos adicionales por un monto de 19,000 millones de ecus anuales, durante un período estimado entre 5 a 10 años[17].

La proposición comunitaria contiene dos elementos que resulta necesario considerar en su exacta dimensión. El primeiro de ellos relativo a la manera en que el incremento de la cooperación de la CE a las naciones del CAME supondría, de alguna forma, afectar las expectativas de desarrollo de los países de la Comunidad menos avanzados. Estos, a través de los fondos para el desarrollo regional, mantenían la expectativa de cerrar brechas con relación a las naciones de la CE más desarrolladas. El segundo elemento guarda relación con la manera en que el mundo en desarrollo podría verse afectado en los programas de cooperación que recibe de la CE y de sus Estados miembros, como consecuencia de una reorientación de los recursos hacia Europa del Este. Frente a las preocupaciones expresadas con relación a estos dos temas, las autoridades comunitarias han mantenido la tésis que el cambio de la política de cooperación no significará una disminución de los compromisos internos en el marco de la Comunidad ni, tampoco, en el plano externo, frente a los países del Tercer Mundo.

(b) Desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial, la participación de los países de Europa del Este en los mecanismos financieros y económicos de carácter multilateral ha sido limitada. En el caso de la Unión Soviética, por ejemplo, este país no forma parte del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional ni del GATT. En otros casos, la participación de naciones como Hungría o Polonia en tales organismos ha sido relativamente reducida, en razón de su elevada vinculación con la zona económica del CAME, en la cual las transacciones comerciales se efectuan sin la utilización de monedas libremente convertibles y con una estructura de precios derivada de los mecanismos de cooperación económica entre los países que integran tal esquema económico.

El proceo de cambios económicos y políticos comenzó a modificar la situación, de manera tal que se produjeron aproximaciones, especialmente de la Unión Soviética, al conjunto de mecanismos financieros internacionales, con el propósito de establecer términos en virtud de los cuales el país pudiera participar como observador y, luego, incorporarse plenamente. Es en ese contexto de progresiva vinculación de los países de Europa del Este al sistema financiero internacional, en que deben analizarse los recientes anuncios efectuados por el Banco Mundial, de proporcionar créditos por 5,000 millones de dólares en los próximos 3 años a algunos de tales países. Estos créditos tendrían como propósito fundamental contribuir a apuntalar las reformas económicas y estarían condicionados al cumplimiento de programas aprobados por el Fondo Monetario Internacional. Además, en el caso de Polonia, a que este país entable conversaciones sobre su deuda con gobiernos y bancos acreedores occidentales. Las autoridades del Banco Mundial han planteado que el incremento de los recursos en favor de Europa del Este no significará reducir los aportes a los países de América Latina y Africa.

(c) Es difícil estimar cuáles pueden ser los efetctos del proceso de apertura económica y política en los países de Europa del Este sobre la inversión privada. El Departamento de Comercio de los Estados Unidos, por ejemplo, ha manifestado que existe un fuerte interés de las compañias norteamericanas por realizar inversiones de capital de riesgo en naciones tales como Polonia, la República Democrática

Alemania, Checoslovaquia, Hungría y Rumanía. Actualmente, las inversiones norteamericanas existentes en los países de Europa del Este son poco significativas. En Hungría ascienden a 240 millones de dólares; en Rumanía a 20 millones de dólares; y, en Polonia, fluctúan alrededor de 30 millones de dólares. En los otros países de Europa del Este las inversiones son menores. Es previsible anticipar cambios en la situación anterior, en la medida en que se anuncian inversiones de empresas tales como General Electric, General Motors y el Citibank.

En el caso del Japón la política empresarial parece ser diferente en lo que concierne a la realización de inversiones de capital de riesgo en los países de Europa del Este. Según un despacho cablegráfico de la agencia Reuter, un funcionario del Keinranden, la principal organización empresarial del Japón, manifestó que las empresas japonesas han decidido adoptar una actitud de cautela en relación con las inversiones en Europa del Este, dado que todavía subsisten factores de incertidumbre en cuanto a la estabilidad política y económica. Ello no ha limitado el apoyo anunciado en favor de Polonia y Hungría por el Primer Ministro de Japón señor Kaifu. Dicho apoyo consistirá en realizar programas de cooperación, que cubren aspectos financieros y tecnológicos. Además, la Suzuki Motors ha hecho público un proyecto para ensamblar automóviles en Hungría, que, cuando se concrete plenamente, aportaría una inversión cercana a los 140 millones de dólares.

El mayor interés en relación con una movilización de recursos hacia los países de Europa del Este parece encontrarse en la República Federaal de Alemania, que, luego de haber consolidado su presencia económica al interior de la Comunidad Europea y en los principales mercados del mundo, puede encontrar en las naciones del CAME una zona importante para su expansión económica, tecnológica y financiera.

No debe olvidarse, sin embargo, que la celebración de convenios para el posible desarrollo de proyectos bajo la modalidad de joint ventures no significa, necesariamente, la concreción de inversiones. Debe tenerse presente que subsisten problemas de carácter administrativo y de infraestructura al interior de tales países, como consecuencia de las dificultades estructurales confrontadas y, además, por el tránsito, siempre difícil y complejo, de un sistema de economía centralmente planificada a otro en el cual las orientaciones fundamentales correspondan al mercado.

Un tema adicional importante concierne a la transferencia de tecnologia. El Comité Coordinador de Control de Exportaciones Multilaterales (COCOM) mantuvo, desde 1949, restricciones sobre las exportaciones de tecnología a los países de Europa del Este y, además, a la República Popular China. Los cambios en tales países podrían flexibilizar las reglas restrictivas de exportación de tecnología. Según un informe del Washington Post, hacia fines del mes de enero de 1990, la administración del Presidente Bush habría aceptado, luego de un largo proceso de análisis interno, remover ciertos controles a la exportación de computadoras de alta potencia, equipos de telecomunicaciones que emplean fibra óptica y máquinas herramientas. Se mantendrían restricciones para la utilización de tales equipos para fines militares.

Es posible que surjan al interior del COCOM discrepancias sobre las restricciones para la exportación de tecnología, debido a que los países de Europa Occidental y, singularmente, la República Federal de Alemania, tendrían interés en incrementar sus inversiones de capital de riesgo, acompañandolas con el aporte tecnológico necesario para impulsar el desarrollo de los países de Europa del Este.

VI

El proceso de distensión militar y de cambios en el escenario político y económico internacional tendrá efectos en el comportamiento de la economía mundial en la presente década. Subsisten dudas sobre la profundidad y velocidad de los cambios, así como acerca de las posibilidades de éxito del proceso. En tal sentido, un reciente estudio efectuado por la OTAN, plantea algunas reflexiones sobre el impacto que la reestructuración de la economía soviética ha tenido sobre la sociedad y el nivel de vida de los habitantes de ese país. Según el mismo, las limitaciones observadas en la reforma del sistema de precios y en el manejo de los problemas fiscales y monetarios, socaban las posibilidades de éxito de la Perestroika. Además, subraya que la estructura burocrática de la Unión Soviética determina que existan frenos al interior del sistema para permitir que la reforma económica pueda ejecutarse con el ritmo y la profundidad necesarios.

Pero la economía internacional no permanece al márgen de lo que ocurre en Europa del Este. El fenómeno de la interdependencia incorpora un nuevo elemento: la supervivencia del actual liderazgo soviético. Rumores, a fines del mes de enero de 1990, sobre la renuncia del Presidente Gorbachov a la jefatura del Partido Comunista de la Unión Soviética, provocaron una seria inquietud en los mercados bursátiles internacionales. En la Bolsa de Nueva York se produjo una caida en la cotización de las acciones y en los mercados monetarios el dólar mejoró su posición frente al yen y al marco alemán. Los analistas financieros acuñaron un nuevo término: "el factor Gorbachov", para calificar la reacción de los mercados frente a los acontecimientos que se producen en Europa del Este.

Según la interpretación de los observadores, lo ocurrido en los mercados monetarios y bursátiles a fines del mes de enero permite extraer dos conclusiones. La primera de ellas: lo que ocurre en la Unión Soviética y, en particular, con el señor Gorbachov, genera un conjunto de efectos de arrastre sobre la credibilidad y la confianza de los inversionistas. En segundo lugar, el fenómeno podría repetirse, en la medida en que la situación política y económica en la Unión Soviética pudiera dificultar la gestión del señor Gorbachov.

Notas

1 GORBACHOV, M., Perestroika, Editora Internacional, Cali, Colombia, 1987, pág. 250.

2 FUKUYAMA, F., The end of history?, en The National Interest, Washington D.C., 1988

3 FUKUYAMA, F., End of history and the triumph of liberalism, en The Washington Post, reproducido en The Guardian Weekly, vol. 141, número 26, Londres, 31 de diciembre de 1989, pág. 15.

4 BIALER, S., Los primeros sucesores de Stalin, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, 368 páginas.

5 Ob. cit., pág. 350.

6 Ob. cit., pág. 352.

7 Las repercusiones en Occidente de esa reunión fueron positivas, a pesar que, por poblemas de naturaleza climatológica, se limitaron las reuniones entre los máximos dirigentes de los Estados Unidos y de la Unión Soviética. Sin embargo, un reciente artículo de R.W. Johnson, publicado en New Statesman and Society de Londres (Vol. 3, número 82, 5 de enero de 1990) se refiere a situaciones de preocupación en Francia e Inglaterra por los acuerdos de desarme que podrían adoptarse a nivel de las dos grandes potencias militares.

8 Los problemas principales se han registrado en el Oriente de la Unión Soviética. Esta región tiene una gran importancia estratégica, por su significación militar y económica. El señor Gorbachov, en un discurso pronunciado el 16 de setiembre de 1988 en Krasnoyarsk, afirmaba: "ya hoy es enorme el aporte que hacen estas zonas (Siberia y el extremo oriente de la Unión Soviética) a la economía. Baste decir que proporcionan a escala nacional un 67 por ciento del petróleo y el gas, más del 40 por ciento del carbón, el 20 por ciento de la energía eléctrica, el 37 por ciento de la madera comercial".

9 Discurso citado.

10 MC NAMARA, Robert S., Out of the cold, Simon and Schuster, New York, 1989.

[11] MC NAMARA, Robert S., ob. cit., pág. 93
[12] MC NAMARA, Robert S., ob. cit., pág. 93
[13] La reunificación alemana, según puede interpretarse de los acontecimientos recientes, enfrente el problema militar derivado de una posible declaración de neutralidad del nuevo Estado. Esa posibilidad genera resistencias en el Este y en el Oeste.
[14] El anuncio del Presidente Bush, ante el Congreso norteamericano, de su propuesta de reducción del número de efectivos norteamericanos en Europa significa, en la práctica, alterar el futuro papel de la OTAN.
[15] El proceso de eventual incorporación de los países de Europa del Este a la Comunidad Europea requiere de todo un proceso negociador, que puede prolongarse varios años. Según los voceros autorizados de la CE no basta que un país europeo posea un sistema democrático pluralista o aplique los principios de la economía de mercado, para que ingrese a la Comunidad. Requiere realizar aportes y asumir costos.
[16] Jacques Delors, en enero de 1990, al presentar a consideración del Parlamento Europeo el programa de trabajo de la Comisión de la Comunidad Europea para el inicio de la década, ha planteado opciones a la concepción del hogar común europeo.
[17] Lograr el objetivo de proporcionar recursos de cooperación a Europa del Este por 19.000 millones de ecus al año (14.000 millones de cooperación y 5.000 millones de operaciones del Banco Europeo de Inversiones) requiere de un sustancial aumento de los recursos presupuestales. Es decir, de un compromiso político comunitario, que se refleje en el costo para los contribuyentes de los 12 países que integran la CE.

Volume XX, No. 3, Septembre 1989

ÉTUDES INTERNATIONALES

Directeur: Gérard HERVOUET.
Directeur adjoint: Thierry HENTSCH.

NUMÉRO SPÉCIAL

LES ÉTUDES STRATÉGIQUES : OÙ EN SOMMES-NOUS?

SOUS LA DIRECTION DE CHARLES-PHILIPPE DAVID
(Avec la collaboration de Harold P. KLEPAK)

DIRECTION ET RÉDACTION: Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél: (418) 656-2462

SERVICE DES ABONNEMENTS: Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés au Centre québécois de relations internationales, Faculté des sciences sociales, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada

ABONNEMENT ANNUEL: Quatre numéros par an
Régulier: $30.00 (Can.)
Étudiant: $20.00 (Can.)
Institution: $45.00 (Can.) (tous pays)

ÉTRANGER
$35.00 (Can.)
le numéro: $15.00 (Can.)

ELEMENTOS FUNDAMENTAIS DA EVOLUÇÃO DA PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS*

Antônio Augusto Cançado Trindade**

Ao acedermos ao honroso convite para abordar a questão da proteção internacional dos direitos humanos neste IV Congresso Brasileiro de Filosofia do Direito, cabe-nos preliminarmente observar que não poderia ter sido mais oportuna a lembrança, por parte dos organizadores do evento, do Instituto Brasileiro de Filosofia, da inclusão do tema "O Indivíduo e a Comunidade Internacional" no elenco das questões a serem examinadas no presente Congresso. No âmbito deste tema, da maior atualidade, abordaremos precisamente a questão da proteção internacional dos direitos humanos, a cujo exame nos temos dedicado nos últimos vinte anos. Para nos atermos aos parâmetros do espaço editorial reservado às comunicações ao presente Congresso, tentaremos, em esforço de síntese, resumir em um mínimo de páginas os elementos fundamentais da evolução da proteção ou implementação internacional dos direitos humanos nas últimas décadas, tais como os identificamos. Os pontos a que nos referiremos encontram-se analisados detalhada e extensamente em nossos inúmeros escritos sobre a matéria, publicados, de 1969 a 1990, no Brasil e no Exterior. A presente comunicação ao IV Congresso Brasileiro de Filosofia do Direito contém, como já indicado, tão somente um breve resumo dos mesmos.

I. Generalização e Expansão da Proteção Internacional dos Direitos Humanos.

Da Declaração Universal de 1948 até nossos dias, os instrumentos internacionais voltados ao propósito comum de salvaguarda dos direitos humanos formam um *corpus* de regras bastante complexo, de *origens diversas* (Nações Unidas, agências especializadas, organizações regionais), *de diferentes âmbitos de aplicação* (global e regional), *distintos também quanto a seus destinatários ou beneficiários*, e, significativamente, de *conteúdo, força e efeitos jurídicos desiguais ou variáveis* (desde simples declarações até convenções devidamente ratificadas) e de *órgãos exercendo funções também distintas* (e.g., informação, instrução, conciliação e tomada de decisão). São igualmente distintas as técnicas de controle e supervisão (e.g., reclamações ou petições de diversas modalidades, relatórios periódicos, investigações).

*** _ Comunicação apresentada pelo Autor no IV Congresso Brasileiro de Filosofia do Direito, realizado em João Pessoa, Paraíba, em 09-15 de dezembro de 1990.

Ph.D. (Cambridge), Professor Titular da Universidade de Brasília e do Instituto Rio-Branco, Ex-Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores (1985-1990), Membro do Conselho Diretor do Instituto Interamericano de Direitos Humanos, Diplomé do Instituto Internacional de Direitos Humanos (Estrasburgo), Membro do Instituto Internacional de Direito Humanitário.

No campo da proteção dos direitos humanos, da Delcaração Universal de 1948 até o presente, constata-se assim o fenômeno da *coexistência de instrumentos de natureza e efeitos jurídicos distintos ou variáveis*, não apenas em diferentes esferas de aplicação (global e regional) mas por vezes dentro do mesmo sistema (e.g., instrumentos das Nações Unidas, instrumentos interamericanos). A outorga e o gradual fortalecimento da capacidade processual das supostas vítimas de violações de direitos humanos nas quatro últimas décadas têm assim ocorrido através da operação de instrumentos que têm sua base jurídica em convenções, ou em instrumentos que, apesar de tecnicamente nãomandatórios (resoluções), exercem não obstante efeitos jurídicos *vis-à-vis* Estados membros das respectivas organizações internacionais.

A despeito de sua diversidade, constitui traço distintivo do *rationale* dos tratados e instrumentos de direitos humanos o de que se dirigem eles à proteção de seres humanos e de que a solução de reclamações neste campo deve assim ser guiada, e basear-se no respeito aos direitos humanos. Na implementação desses tratados e instrumentos, dirigidos à proteção da parte ostensivamente mais fraca (as supostas vítimas), o elemento do "interesse público" comum ou geral ou *ordre public* exerce um papel proeminente. Estes mecanismos se complementam uns aos outros no desempenho de suas funções e na realização de seu propósito comum de assegurar uma proteção *eficaz* e cada vez mais extensa dos indivíduos lesados. O foco de atenção principal transfere-se assim da questão tradicional da delimitação de competências à do grau ou qualidade da proteção a ser estendida às pessoas vitimadas.

No decorrer das quatro últimas décadas, da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 aos nossos dias, o processo histórico de generalização e expansão da proteção internacional dos direitos humanos tem-se marcado pelo fenômeno da multiplicidade e diversidade dos mecanismos de proteção, acompanhadas pela identidade predominante de propósito destes últimos e pela unidade conceitual dos direitos humanos. Tais instrumentos de proteção, de natureza e efeitos jurídicos distintos (tratados ou convenções "gerais" – a níveis global e regional – e "especializados" ou setoriais, procedimentos baseados em resoluções ou decisões de organizações internacionais – a níveis global e regional), ao se multiplicarem ao longo dos anos, tiveram o propósito e acarretaram a consequência de *ampliar* o alcance da proteção a ser estendida às supostas vítimas. No presente contexto, tem-se feito uso do direito internacional de modo a aprimorar e fortalecer o grau de proteção dos direitos consagrados[1].

II. As Graduais Cristalização da Capacidade Processual Internacional dos Indivíduos e Asserção da Capacidade de Agir dos Órgãos de Supervisão Internacionais.

O desenvolvimento histórico da proteção internacional dos direitos humanos gradualmente superou barreiras do passado: compreendeu-se, pouco a pouco, que a proteção dos direitos básicos da pessoa humana não se esgota, como não poderia esgotarse, na atuação do Estado, na pretensa e indemonstrável "competência nacional exclusiva". Esta última (equiparável ao chamado "domínio reservado do Estado") afigura-se como um reflexo, manifestação ou particularização da própria noção de soberania, inteiramente inadequada ao plano das relações internacionais, porquanto originalmente concebida tendo em mente o Estado *in abstracto* (e não em suas relações com outros Estados) e como expressão de um poder *interno*, de uma supremacia própria de um ordenamento de subordinação, claramente distinto do ordenamento internacional, de coordenação e cooperação, em que todos os Estados são, ademais de independentes, juridicamente iguais. Nos dias de hoje, não há como sustentar que a

proteção dos direitos humanos recairia sob o chamado "domínio reservado do Estado", como pretendiam certos círculos há cerca de três ou quatro décadas atrás.

A prática internacional em matéria de delimitação de competências entre as organizações internacionais e os Estados membros rejeita a tese da pretensa "auto-interpretação" pelos próprios Estados membros da cláusula da assim-chamada "competência nacional exclusiva" (e.g., o artigo 2(7) da Carta da ONU) e apoia a interpretação por parte dos próprios órgãos internacionais de acordo com suas funções específicas. A presunção em favor da competência destes últimos reflete o entendimento de que a determinação das obrigações de um Estado constitui uma função internacional. Os debates sobre competência, com a asserção desta última pelos órgãos internacionais, têm se entremeado frequentemente com discussões quanto ao mérito dos casos em pauta, contribuindo para a expansão de jurisdição internacional em detrimento do domínio reservado dos Estados.

Na ausência de um *procedimento* para a aplicação da cláusula do domínio reservado, a determinação da extensão e alcance de tal domínio é matéria que os órgãos internacionais têm entendido como recaindo em seu âmbito de competências. Têm eles assim tornado a implementação dos direitos humanos um tema legítimo de "interesse internacional" *(international concern)*, *não* recaindo sob o domínio reservado dos Estados membros[2]. Na ausência de critérios a determinarem quais assuntos recairiam sob a pretensa competência nacional exclusiva, eventuais objeções estatais à operação de sistemas ou mecanismos internacionais de proteção do ser humano afigurar-se-iam inócuas além de infundadas.

A superação do velho obstáculo da objeção com base no chamado domínio reservado dos Estados fêz-se acompanhar dos graduais reconhecimento e cristalização da capacidade processual internacional dos indivíduos, paralelamente à gradual atribuição ou asserção da capacidade de agir dos órgãos de supervisão internacionais. O gradual reconhecimento pelos Estados da natureza *subsidiária* dos procedimentos internacionais de solução de supostas violações de direitos humanos contribuiu consideravelmente para tornar possível o progresso nesta área. Os indivíduos passaram a poder exercer direitos emanando diretamente do direito internacional (droit des gens), cuja implementação haveria de inspirar-se e fortalecer-se na noção da *garantia coletiva* dos direitos consagrados. Tornou-se patente, na operação de tal sistema de proteção internacional, o reconhecimento de que os direitos humanos protegidos são inerentes à pessoa humana e não derivam do Estado.

A par dos demais métodos de implementação internacional dos direitos humanos (sistemas de relatórios e investigações), o sistema de petições, mediante o qual veio a cristalizar-se a capacidade processual internacional dos indivíduos (direito de petição individual), constitui um mecanismo de proteção de marcante significação, além de conquista de transcendência histórica[3]. Quanto aos órgãos de supervisão internacionais, quer tenham sido seus poderes e funções a si outorgados por tratados de direitos humanos, ou quer tenham seus poderes e funções sido afirmados e moldados na própria prática por derivarem tais órgãos sua capacidade de agir de instrumentos outros que tratados (e.g., resoluções de organizações internacionais), há sempre presente a função exercida pelo elemento ou processo de *interpretação* – constantemente liberal e ampla – em sua evolução.

Em matéria de tratados sobre proteção dos direitos humanos, a reciprocidade é suplantada pela noção de garantia coletiva e pelas considerações de *ordre public*. Tais

tratados incorporam obrigações de caráter objetivo, que transcendem os meros compromissos recíprocos entre as partes. Voltam-se, em suma, à salvaguarda dos direitos do ser humano e não dos direitos dos Estados, na qual exerce função-chave o elemento do "interesse público" comum ou geral (ou *ordre public*) superior. Toda a evolução jurisprudencial quanto à interpretação própria dos traçados de proteção internacional dos direitos humanos encontrase orientada nesse sentido (cf. *infra)*. Aqui reside um dos traços marcantes a refletir a especificidade dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos, e a conduzir à expansão de seu âmbito, a um mais alto grau de proteção e ao gradual fortalecimento dos mecanismos de supervisão.

Com efeito, a proibição da invocação da reciprocidade como subterfúgio para o não-cumprimento das obrigações convencionais é corroborada em termos inequívocos pela própria Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, que, ao dispor sobre as condições em que uma violação de um tratado pode acarretar sua suspensão ou extinção, excetua expressa e especificamente os "tratados de caráter humanitário" (artigo 60(5)). Assim, o próprio direito dos tratados de nossos dias, como o atesta o artigo 60(5) da Convenção de Viena, descarta o princípio da reciprocidade na implementação dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos e do direito internacional humanitário, em razão precisamente do caráter humanitário desses instrumentos. Abrindo uma brecha em um domínio do direito internacional – como o atinente aos tratados – tão fortemente impregnado do voluntarismo estatal, o disposto no referido artigo 60(5) da Convenção de Viena constitui uma cláusula de salvaguarda em defesa do ser humano.

III. Compatibilização e Prevenção de Conflitos entre as Jurisdições Internacional e Nacional.

A gradual emancipação da pessoa humana *vis-à-vis* seu próprio Estado vem-se efetuando em meio à compreensão, na interação entre os ordenamentos jurídicos interno e internacional no presente domínio de proteção, da operação da noção de "garantia coletiva" subjacente a tratados que estabelecem mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos. Certas precauções não deixaram de ser tomadas, a exemplo das condições de admissibilidade de reclamações consagradas nos instrumentos de proteção, de modo a, e.g., evitar abusos do direito de petição e assegurar a sua compatibilidade com as próprias disposições convencionais. Em suma, veio a se constatar que não há impossibilidade lógica e jurídica de que a pessoa humana seja beneficiária direta de instrumentos internacionais de proteção.

Para a superação dos velhos e infundados temores contribuiu decisivamente a consciência da necessidade de prevenir ou evitar conflitos entre as jurisdições internacional e nacional, de compatibilizar os dispositivos convencionais e de direito interno. Voltadas a este propósito encontram-se, e.g.: as cláusulas de tratados sobre proteção de direitos humanos de compatibilização entre seus dispositivos e os de direito interno, por vezes com uma referência expressa aos preceitos constitucionais e leis internas do Estado para harmonizá-los com os dispositivos convencionais e tornar eficazes os direitos garantidos (a demonstrarem que os próprios instrumentos internacionais (tratados), a par de seus órgãos e mecanismos, confiam assim a proteção dos direitos humanos também – e primariamente – aos órgãos, dispositivos e procedimentos do direito público interno); as reservas autorizadas ou permitidas pelos próprios tratados (a serem restritivamente interpretadas, além de necessariamente compatíveis com o objeto e propósito dos tratados); as cláusulas de derrogação e de limitações ou restrições ao exercício de certos direitos (também a serem restritivamente

interpretadas), para atender às necessidades dos Estados face a situações factuais de emergência imprevisíveis e propiciar o fiel desempenho dos Estados de seus deveres públicos em prol do bem comum; a consagração do princípio do prévio esgotamento dos recursos de direito interno nos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos, a evidenciar a responsabilidade *primária* de proteção dos órgãos internos ou nacionais e o caráter *subsidiário* dos procedimentos internacionais, e a insistir na proteção local (função primordial dos órgãos internos dos Estados) como parte integrante do sistema internacional de proteção dos direitos humanos; e enfim as cláusulas facultativas (e.g., de reconhecimento da competência de órgãos de supervisão internacionais para examinar petições ou comunicações individuais, e inter-estatais, e de reconhecimento da jurisdição compulsória de orgãos judiciais de proteção dos direitos humanos), como alternativas abertas aos Estados pelos próprios tratados de direitos humanos para a aceitação *normal* das obrigações convencionais, de modo a possibilitar-lhe medir o grau de comprometimento que se vêem em condições de contrair e viabilizar, desse modo, as ratificações ou adesões do maior número possível de Estados. Não há que confundir as categorias acima (cláusulas de compatibilização, reservas permissíveis, derrogações permissíveis, cláusulas de limitações permissíveis, prévio esgotamento dos recursos internos, e cláusulas facultativas), todas distintas, embora contribuindo, cada uma a seu modo, a prevenir ou evitar conflitos entre as jurisdições internacional e nacional, e a remover obstáculos à evolução da proteção internacional dos direitos humanos[4].

Nesse quadro geral de compatibilização ou harmonização das jurisdições internacional e nacional, os múltiplos instrumentos internacionais de proteção hoje existentes parecem na prática reforçar-se ou fortalecer-se mutuamente, como instrumentos voltados à proteção das supostas vítimas. Com o acúmulo e a sedimentação de experiência nessa área, não há como deixar de atribuir aos próprios órgãos de supervisão internacional a tarefa de coordenação da implementação dos referidos instrumentos, a ser realizada à luz de sua identidade predominante de propósito, como órgãos dotados de mecanismos distintos orientados à proteção das vítimas, e, assim, à necessidade de assegurar e fortalecer, ao invés de restringir ou minar, a proteção dos direitos humanos consagrados. Aqui não se há de invocar a preocupação com a coordenação necessária de modo a obstruir ou evitar o fortalecimento da proteção aperfeiçoada a ser devidamente estendida a certos direitos consagrados: os esforços de coordenação em nossos dias só podem desenvolver-se em benefício _ nunca em detrimento – das supostas vítimas, só podem ampliar – nunca restringir – as possibilidades ou meios de proteção concebidos, aprimorados e consagraddos ao longo dos anos.

IV. Unidade Conceitual e Indivisibilidade dos Direitos Humanos, Núcleo de Direitos Inderrogáveis e Busca de Proteção Mais Eficaz.

Há que reconhecer que a formulação propriamente dita dos direitos a serem garantidos não se encontra desvinculada da questão dos métodos de implementação. Com efeito, ao longo das últimas décadas, as propostas categorizações dos direitos consagrados têm se mostrado interligadas à consideração de seus meios adequados de *implementação*; dentre tais tentativas de categorizações de direitos (e.g., direitos individuais, sociais e de solidariedade ou dos povos), a mais próxima da operação dos meios de implementação tem sido a suposta distinção entre direitos civis e políticos, e direitos econômicos, sociais e culturais, as duas "categorias" de direitos já constando da Declaração Universal de 1948 (artigos 3-21 e 22-27, respectivamente).

A expansão e generalização da proteção internacional dos direitos humanos também possibilitaram que se voltasse atenção aos direitos atinentes a distintas categorias de

pessoas protegidas, tidas como necessitadas de proteção especial, o que levou ao enunciado de, e.g., direitos dos trabalhadores, direitos dos refugiados, direitos das mulheres, direitos da criança, direitos dos idosos, direitos dos inválidos. Tem-se também tentado destinguir entre a proteção de certos direitos *vis-à-vis* o Estado (liberdades fundamentais) e a garantia de outros direitos pelo próprio Estado. Em todo caso, a implementação dos instrumentos voltados à salvaguarda dos direitos de determinadas categorias de pessoas protegidas há de ser apropriadamente abordada no entendimento de que são eles *complementares* aos tratados *gerais* de proteção dos direitos humanos (e.g., os Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas, as três Convenções regionais – a Européia, a Americana e a Africana – de direitos humanos).

A busca recente de meios mais eficazes de implementação de determinados direitos – econômicos e sociais *(infra)* – tem conduzido a uma reavaliação, nos planos tanto global quanto regional, das categorizações propostas do passado. Entre as distintas "categorias" de direitos – individuais e sociais ou coletivos – só pode haver complementaridade e não antinomia, – o que revela a artificialidade da noção simplista da chamada "terceira geração" de direitos humanos: os chamados direitos de solidariedade, historicamente mais recentes, em nosso entender interagem com os direitos individuais e sociais, e não os "substituem", distintamente do que a invocação inadequada da imagem do suceder das gerações pretenderia ou pareceria insinuar. Além disso, a analogia da "sucessão generacional" de direitos, do ponto de vista da evolução do direito internacional nesta área, sequer parece historicamente correta; tudo indica haver um certo descompasso entre a evolução da matéria no direito interno e no direito internacional, evolução esta que aqui não se deu *pari passu*. Assim, por exemplo, enquanto no direito interno (constitucional) o reconhecimento dos direitos sociais foi historicamente posterior ao dos direitos civis e políticos, no plano internacional ocorreu o contrário, conforme exemplificado pelas sucessivas e numerosas convenções internacionais do trabalho, a partir do estabelecimento da Organização Internacional do Trabalho em 1919, muitas das quais precederam a adoção de convenções internacionais mais recentes voltadas aos direitos civis e políticos. Importa, nesta área, mesmo em nossos dias, aproximar os tratamentos da matéria a partir das óticas constitucionalista e internacionalista, ou reduzir a distância que parece persistir entre ambas.

As propostas "categorias" de direitos (civis e polítieos, e econômicos, sociais e culturais), complementares e não concorrentes, com variações em sua formulação, podem ser apropriadamente examinadas à luz da *unidade fundamental* da concepção dos direitos humanos. Logo tornou-se patente que tal unidade conceitual – e indivisibilidade – dos direitos humanos, todos inerentes à pessoa humana, na qual encontram seu ponto último de convergência, transcendia as formulações distintas dos direitos reconhecidos em diferentes instrumentos assim como nos respectivos e múltiplos mecanismos ou procedimentos de implementação.

Constitui fenômeno altamente significativo o fato de que, das formulações distintas de determinados direitos sob diversos instrumentos internacionais de salvaguarda dos direitos humanos, emerge em nossos dias, como conquista definitiva da civilização, a configuração ou consagração de um núcleo comum de certos direitos fundamentais que não admitem qualquer derrogação (e.g., Pacto das Nações Unidas de Direitos Civis e Políticos, artigo 4(2); Convenção Européia de Direitos Humanos, artigo 15(2); Convenção Americana sobre Direitos Humanos, artigo 27; quatro Convenções de Genebra de 1949 sobre Direito Internacional Humanitário, artigo comum 3). Tal núcleo comum de direitos fundamentais inderrogáveis (e.g., direito à vida, direito a não ser submetido a tortura ou

escravidão, direito a não ser incriminado mediante aplicação retroativa das penas) emerge de um levantamento comparativo de sua incidência em instrumentos de direitos humanos (os próprios textos), fortalecido ademais pela construção jurisprudencial daí decorrente assim como pelo processo de interpretação destes dispositivos equivalentes com formulações distintas.

Há uma certa lógica em se proceder da indivisibilidade dos direitos humanos, frequentemente afirmada, aos esforços para alcançar tal núcleo comum de direitos fundamentais, o mínimo reconhecível generalizada ou universalmente. Quanto a estes últimos, uma vez que se venha a reconhecer que tais direitos básicos têm um caráter imperativo por serem tidos como inderrogáveis pelos tratados sobre direitos humanos nos planos global e regional, poder-se-á prever ou antecipar o advento do dia (em um ordenamento jurídico internacional mais "integrado") em que estes direitos básicos possam, reversamente, vir a ser reconhecidos como inderrogáveis *devido* a seu caráter imperativo.

Os esforços e progressos recentes na busca de implementação mais eficaz dos direitos econômicos, sociais e culturais (os recémadotados Protocolos à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e à Carta Social Européia, respectivamente, no plano regional, e o fortalecimento da implementação do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da ONU, no plano global)[5], acima referidos, além de expandirem o elenco dos direitos até então protegidos, vêm testemunhando os consideráveis avanços logrados nos últimos anos no plano doutrinário pela concepção já referida da indivisibilidade dos direitos humanos. O reconhecimento dos avanços dessa concepção não há, porém, de fazer abstração dos esforços de identificação e consagração, no plano normativo, de um núcleo de direitos inderrogáveis, de aceitação universal. Não há qualquer impossibilidade lógica ou jurídica de se continuar avançando, concomitantemente, na busca, no plano substantivo, da consagração de um núcleo universal de direitos inderrogáveis e, no plano processual, da implementação – à luz da concepção da indivisibilidade dos direitos humanos – cada vez mais eficaz e aprimorada dos direitos econômicos, sociais e culturais.

V. Inadequação de Falsas Analogias.

A especificidade do direito sobre a proteção internacional dos direitos humanos, além de requerer uma interpretação própria dos tratados de proteção internacional de direitos humanos (infra), também adverte contra a inadequação de certas analogias, a saber: proteção dos direitos humanos e proteção diplomática, solução de casos de direitos humanos e solução pacífica de controvérsias internacionais, e recursos internos e recursos internacionais. Percorramos cada uma dessas três analogias.

Cabe, *em primeiro lugar,* assinalar que a proteção diplomática e a proteção internacional dos direitos humanos não comportam analogias, por se basearem, uma e outra, em premissas essencialmente distintas. Recordemos que a proteção diplomática não corresponde a uma obrigação internacional de proteger, mas a uma faculdade do Estado (competência discricionária), não implicando em uma relação de direitos e deveres, mas apenas de interesses; a proteção internacional dos direitos humanos, por outro lado, acarreta obrigações de caráter objetivo para os Estados, contribuindo para um maior reconhecimento dos direitos fundamentais ao enfatizar, e.g., o elemento da reparação adequada, e deslocando assim a atenção, da proibição tradicional relativa à denegação de justiça, à obrigação de fornecer recursos internos eficazes (uma obrigação amplamente negligenciada no passado).

Ademais, na proteção diplomática a nacionalidade opera como *vinculum juris* para o exercício da proteção; na proteção internacional dos direitos humanos, por outro lado, o indivíduo é protegido *qua* indivíduo (não como um nacional de qualquer Estado mas como um ser humano), e a desnacionalização da proteção amplia o círculo de pessoas protegidas no direito internacional. Tal movimento em prol da proteção generalizada (dos direitos humanos) tem acarretado gradual superação de algumas das limitações *(ratione personae)* da proteção diplomática tradicional (e.g., tendência à minimização das incapacidades dos apátridas). Além disso, na proteção diplomática, a tarefa de proteção, no plano das relações puramente inter-estatais, cabe discricionariamente ao Estado interventor; na proteção internacional dos direitos humanos, por outro lado, a supervisão dos compromissos assumidos pelos Estados Partes é confiada a órgãos internacionais, e os Estados Partes não agem (nas petições inter-estatais) em defesa de seu interesse nacional ou do de seus nacionais no exterior, mas na defesa de valores comuns superiores consagrados nos tratados e instrumentos sobre direitos humanos, em aplicação da premissa básica de garantia coletiva, confiada a todos os Estados Partes. Ademais, a consagração, neste contexto, do direito de petição individual – elemento essencial dos mecanismos internacionais de garantia coletiva dos direitos humanos – impõese pelas próprias insuficiências do procedimento da proteção diplomática. Em suma, não apenas inexiste hoje qualquer interação entre a proteção diplomática e a proteção internacional dos direitos humanos, como tampouco se verifica necessariamente qualquer paralelismo no curso de seus respectivos desenvolvimentos, – em se tratando de dois sistemas de proteção baseados em premissas fundamentalmente distintas.

Destaquemos, *em segundo lugar*, a diferenciação entre a solução de casos de direitos humanos e a solução pacífica de controvérsias internacionais. Os tratados e instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos são dotados de especificidade própria, tanto a nível normativo como de implementação, não se prestando a analogias com os mecanismos clássicos de solução pacífica de controvérsias no plano das relações puramente interestatais. Enquanto, por um lado, o capítulo tradicional sobre solução pacífica de controvérsias internacionais tem-se marcado pela ambivalência entre o dever geral de solução pacífica e a liberdade das partes litigantes de escolha dos meios, e tem-se assim mostrado particularmente vulnerável a manifestações do voluntarismo estatal, por outro lado parece claro que não se pode razoavelmente esperar que os Estados reivindiquem, ou contem com o mesmo grau de liberdade de ação na solução de "casos de direitos humanos".

Constitui traço próprio ou específico do *rationale* dos tratados e instrumentos sobre direitos humanos o fato de se dirigirem eles à proteção dos seres humanos e o de a solução de petições ou reclamações neste domínio dever assim ser guiada pelo respeito aos direitos humanos, e neste basear-se. Na implementação dos tratados e instrumentos sobre direitos humanos, dirigidos à proteção da parte ostensivamente mais fraca (as supostas vítimas), o elemento do "interesse público" comum ou geral ou *ordre public* exerce uma função proeminente. Tais mecanismos, como já indicado, se complementam uns aos outros (nos planos global e regional) no desempenho de suas funções e na realização de seu propósito comum de assegurar uma proteção *eficaz* e cada vez mais ampla dos indivíduos lesados. O foco de atenção principal desviase assim da questão tradicional da delimitação de competências à do grau ou qualidade da proteção a ser estendida às pessoas lesadas.

Consideramos, *em terceiro lugar*, o elemento determinante da reparação *(redress)*: aqui devemos nos precaver contra as ciladas de outra analogia inadequada. Assim como a concessão de reparação adequada – a contrário de outros eventos subsequentes à

apresentação de uma petição ou reclamação – afeta a reivindicação original do reclamante de ser "vítima" de uma violação de seus direitos sob um tratado sobre direitos humanos (tal como a Convenção Européia de Direitos Humanos), haveria razão para, quando não se obtiver reparação sob um determinado procedimento de proteção dos direitos humanos, não impedir que o reclamante interponha a petição ou denúncia da alegada violação de seus direitos sob outro tratado ou instrumento de proteção dos direitos humanos. Em outras palavras, e em resumo, assim como a reparação – distintamente de outros fatores supervenientes – afeta a condição de "vítima", a falta ou ausência de reparação sob um determinado instrumento pareceria ao menos não impedir um recurso a outro(s) procedimento(s) paralelo(s). Mais além disso, parece que não pode haver uma analogia adequada entre a operação de recursos internos e internacionais. Sugerir que o recurso a um procedimento internacional de proteção dos direitos humanos estaria condicionado ao prévio "esgotamento" de outros "recursos internacionais" (a níveis global e regional) seria altamente objetável na teoria e na prática, uma vez que isto militaria contra os fundamentos da operação dos mecanismos internacionais de proteção.

Se um ponto aparente de intersecção na operação de recursos internos assim como internacionais pode ser detectado na aplicação comum, a ambos, da exceção clássica de atrasos indevidos (prolongamento desarrazoado do processo) em sua utilização – tal como reconhecido especificamente sob o Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos da ONU, – isto decorre não de uma analogia indevida entre recursos internos e internacionais, mas antes da busca de um maior grau de eficácia da implementação dos direitos humanos, bem de acordo com o *rationale* dos mecanismos internacionais de proteção, que são inelutavelmente *orientados às vítimas.* Assim como se comprovou ser possível, para a operação dos recursos internos nos procedimentos de proteção internacional, conceber técnicas processuais e aplicar presunções em favor da parte mais fraca, as supostas vítimas, pareceria haver ainda mais razão para proceder do mesmo modo e alcançar o mesmo objetivo – proteção mais eficaz – com relação a recursos internacionais coexistentes no domínio do direito internacional propriamente dito.

VI. Evolução e Expansão da Proteção Internacional dos Direitos Humanos pelo Elemento ou Processo da Interpretação.

A despeito da multiplicidade dos instrumentos internacionais de proteção, tem havido uma convergência significativa de pontos de vista sobre sua interpretação devida, uma *jurisprudence constante* dos distintos órgãos de supervisão internacionais quanto à natureza objetiva das obrigações que incorporam e quanto a seu caráter especial ou distinto – em comparação com outros tratados multilaterais do tipo tradicional, – como tratados concluídos para a proteção da pessoa humana e não para o estabelecimento ou regulamentação de concessões ou vantagens inter-estatais recíprocas. Na evolução e expansão do direito sobre a proteção internacional dos direitos humanos, uma função-chave tem sido exercida pelo elemento da *interpretação.* Isto não chega a surpreender, porquanto os mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos são instrumentos vivos e é precisamente a evolução mediante a interpretação que lhes tem assegurado esta condição. Em suma, os tratados de direitos humanos em particular não hão de ser interpretados restritivamente à luz de concessões recíprocas, como nos tratados clássicos, dado que visam não propriamente estabelecer um equilíbrio de interesses entre os Estados, mas sim proteger os direitos fundamentais do ser humano.

Enquanto no direito internacional geral os elementos para a interpretação de tratados evoluíram primariamente como diretrizes para o processo de interpretação pelas próprias

Partes Contratantes, os tratados de direitos humanos, a seu turno, estabelecem sistemas de *proteção* a níveis global e regional, e requerem uma interpretação objetiva de seus dispositivos dado o caráter essencialmente objetivo das obrigações contraídas pelos Estados Partes. Tais obrigações visam a proteção dos direitos humanos e não o estabelecimento de direitos subjetivos e recíprocos para as Partes Contratantes: isto equivaleria a uma interpretação em busca da realização dos propósitos últimos destes tratados.

Com efeito, os redatores da Convenção Americana sobre Direitos Humanos de 1969 julgaram recomendável inserir um dispositivo na Convenção (o artigo 29) contendo diretrizes de interpretação: não poderiam estas ter sido redigidas em termos mais claros, ao rejeitarem expressamente uma interpretação dos dispositivos da Convenção que suprimisse ou restringisse o gozo ou exercício dos direitos reconhecidos na Convenção, nas leis dos Estados ou em outras convenções em que são Partes tais Estados. O próprio direito internacional geral dá testemunho do princípio segundo o qual a interpretação há de possibilitar a um tratado ter efeitos apropriados, um princípio que – aparentemente absorvido na regra geral de interpretação do artigo 31 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969 – é invocado particularmente contra eventuais argumentos em prol de uma interpretação indevidamente restritiva.

Os tratados de direitos humanos são distintos dos tratados do tipo clássico que incorporam restritivamente arranjos e concessões recíprocos; os tratados de direitos humanos prescrevem obrigações de caráter essencialmente objetivo, a serem garantidas ou implementadas coletivamente, e enfatizam a predominância de considerações de interesse geral ou *ordre public* que transcendem os interesses individuais das Partes Contratantes. A harmonização de suas normas com o direito interno dos Estados Partes assim como a posição que possam vir a ocupar neste último dependerão assim não apenas de considerações de ordem constitucional interna mas também de desenvolvimentos confiados aos órgãos internacionais estabelecidos pelos tratados de direitos humanos.

É alentador detectar hoje uma *convergência* de pontos de vista, na construção jurisprudencial em evolução de distintos órgãos de supervisão, quanto ao caráter objetivo das obrigações e à necessidade de realizar o objeto e propósito do tratado de direitos humanos em questao[6]. Nos pronunciamentos de diferentes órgãos de supervisão internacionais sobre o caráter especial ou distinto dos tratados de direitos humanos, a convergência de pontos de vista sobre a questão fundamental de sua interpretação própria é o resultado natural de um fenômeno que pode ser claramente percebido: estes tratados, apesar de incorporarem mecanismos distintos de proteção, revelam uma identidade predominante de propósito.

Os tratados de direitos humanos, dados a natureza essencialmente objetiva das obrigações que incorporam e seu caráter especial ou distinto ou autônomo, acarretam uma interpretação própria. Esta interpretação é um processo essencialmente dinâmico, dado que os tratados de direitos humanos são tidos como instrumentos vivos. A evolução do direito da proteção dos direitos humanos através da interpretação constitui um fenômeno que não pode ser ignorado. Ademais, dada a multiplicidade de instrumentos de direitos humanos em nossos dias, não chega a surpreender que a interpretação e aplicação de certos dispositivos de um determinado tratado de direitos humanos sejam às vezes utilizadas como orientação para a interpretação de dispositivos correspondentes de outro tratado de direitos humanos (em geral mais recente)[7].

Com relação ao processo de interpretação *per se*, os dispositivos pertinentes da Carta Africana de Direitos Humanos e dos Povos parecem ir ainda mais além com respeito à possível interação com outros instrumentos de direitos humanos. A Carta Africana inclui entre as funções da Comissão Africanaa de Direitos Humanos e dos Povos a interpretação de todos os seus dispositivos a pedido de um Estado Parte, de uma instituição da Organização da Unidade Africana (OUA) ou de uma organização africana reconhecida pela OUA (artigo 45(3)). A Carta acrescenta, significativamente, que a Comissão Africana há de "tirar inspiração" também das Cartas da ONU e da OUA, da Declaração Universal de Direitos Humanos, de "outros instrumentos adotados pelas Nações Unidas e pelos países africanos no campo dos direitos humanos e dos povos" assim como dos "dispositivos de vários instrumentos adotados nas agências especializadas das Nações Unidas" de que não membros os Estados Partes na Carta Africana (artigo 60). Cabe aqui claramente interação interpretativa entre a Carta Africana e outros instrumentos de direitos humanos.

Tem havido reconhecimento judicial, e tem-se formado *jurisprudence constante*, no sentido da interpretação necessariamente *restritiva* de derrogações permissíveis e de limitações ou restrições permissíveis ao exercício dos direitos garantidos em tratados sobre direitos humanos[6]. Tem-se admitido a possibilidade de que os avanços normativos em um determinado tratado sobre direitos humanos possam ter um impacto direto na aplicação de outros tratados de direitos humanos, no sentido de ampliar ou fortalecer as obrigações dos Estados Partes e assegurar um maior grau de proteção às supostas vítimas. As cláusulas de limitações de um tratado sobre direitos humanos não hão de ser interpretadas de modo a restringir o exercício de quaisquer direitos humanos protegidos em maior escala por outro tratado sobre direitos humanos (em que também é Parte e o Estado em questão). O propósito dos redatores de novos e mais recentes tratados sobre direitos humanos não pode de modo algum ter sido o de "rebaixar" o grau existente de proteção estendido por outros tratados de direitos humanos. A interpretação própria e evolutiva dos tratados sobre direitos humanos, inspirada por sua identidade predominante de propósito, só pode vir assistir as supostas vítimas, em busca e necessidade de proteção.

Dada a possível interpretação concomitante de dispositivos correspondentes ou equivalentes (um servindo de orientação a outro) de distintos tratados sobre direitos humanos, tem havido espaço para a aplicação do critério da primazia da norma mais favorável às supostas vítimas, critério este que tem encontrado apoio expresso em determinados dispositivos de tratados sobre direitos humanos. A escolha ou primazia do dispositivo mais favorável à supostas vítimas tem relação direta com a questão da coexistência de procedimentos distintos de petições ou reclamações de proteção dos direitos humanos, pois significativamente pode reduzir ou minimizar as possibilidades de conflito normativo; encontra-se, com efeito, em clara consonância com a tendência hodierna a nível internacional de ampliar, ao invés de restringir, a proteção dos direitos humanos. Ademais, evidencia a natureza complementar – do ângulo das supostas vítimas – dos mecanismos de proteção dos direitos humanos a níveis global e regional, fenômeno este que, a seu turno, reflete a especificidade do domínio da proteção internacional dos direitos humanos.

A evolução jurisprudencial da proteção internacional dos direitos humanos se estende ao plano não só da interpretação como também da aplicação *(ratione materiae, ratione personae e ratione temporis)* dos tratados de proteção dos direitos humanos, abrangendo tanto a questão da operação dos mecanismos de implementação propriamente dita quanto a do conteúdo e alcance dos direitos garantidos. Podem-se

destacar alguns exemplos. Foi no chamado *Caso Grego (Dinamarca, Noruega, Suécia e Holanda versus Grécia*, 1967-1970), que a Comissão Européia de Direitos Humanos teve ocasião de precisar os elementos essenciais constitutivos da noção de "tortura" para os propósitos da aplicação da Convenção Européia de Direitos Humanos (artigo 3), a saber: sofrimento severo e injustificável, intencionalmente infligido, para obter informações ou confissões, com o consentimento ou aquiescência de autoridades ou funcionários agindo em capacidade oficial. Decorridos alguns anos, estes elementos constam hoje, no plano global, da Convenção das Nações Unidas contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984 (artigo 1); e, no plano regional, a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura, de 1985, também se refere aqueles elementos (sofrimentos graves físicos ou mentais, intencionalmente infligidos, como meios intimidatórios de punição – artigo 2), ao passo que a Convenção Européia sobre a Prevenção da Tortura e de Tratamento ou Punição Desumano ou Degradante, de 1987, a seu turno, prefere referir-se em seu preâmbulo ao artigo 3 da Convenção Européia de Direitos Humanos[9].

Em suma, a evolução jurisprudencial da proteção internacional dos direitos humanos tem abrangido tanto o conteúdo e alcance dos direitos consagrados quanto a operação dos próprios mecanismos de implementação. Sendo os tratados de proteção dos direitos humanos instrumentos jurídicos "vivos", em constante evolução, e jurisprudência de seus órgãos há de ser devidamente apreciada, sem que se esqueça, no entanto, do relevante papel complementar exercido pela prática dos órgãos nacionais (judiciais e administrativos), aos quais os tratados e instrumentos de proteção internacional atribuem responsabilidade primária pela observância dos direitos neles consagrados.

V. Considerações Finais.

Têm-se verificado, em conclusão, inegáveis e consideráveis avanços, expostos em resumo no presente estudo, ao longo do processo de formação, consolidação e aperfeiçoamento do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos nas últimas décadas. No entanto, ainda resta um longo caminho a percorrer, no sentido de aperfeiçoá-lo e fortalecê-lo ainda mais: há medidas, nesse propósito, a serem prontamente tomadas tanto pelos Estados quanto pelos órgãos de supervisão internacionais. No tocante aos Estados, cabe àqueles que lamentavelmente ainda não o fizeram proceder à ratificação ou adesão à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e ao Protocolo Adicional à Convenção Americana em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Como vimos ressaltando em inúmeros estudos e pareceres nos últimos vinte anos[10], a ratificação pelos Estados das Convenções sobre direitos humanos constitui a condição *sine qua non* para um tratamento *com seriedade* por parte dos Estados da proteção dos direitos humanos a níveis tanto nacional quanto internacional.

A interação entre os ordenamentos jurídicos interno e internacional neste domínio possibilita melhor compreensão da operação da noção de "garantia coletiva" subjacente a tratados que estabelecem mecanismos de proteção internacional dos direitos humanos. A proteção dos direitos básicos da pessoa humana *não* se esgota, como não poderia esgotar-se, na atuação do Estado, na pretensa e indemonstrável "competência nacional exclusiva". Em suma, não há argumentos insuperáveis de cunho verdadeiramente jurídico que possam justificar a não-ratificação ou não-adesão dos Estados às Convenções sobre direitos humanos[11]. Para a fiel e plena realização do objeto e propósito destas últimas, a ratifacação ou adesão dos Estados há de dar-se de forma *integral*, i.e., sem reservas; isto implica, para os Estados que já efetuaram a

ratificação ou adesão, a gradual retirada ou levantamento de reservas porventura anteriormente formuladas[12]. Nesta mesma linha, cabe aos Estados Partes na Convenção Americana sobre Direitos Humanos proceder ao reconhecimento da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos[13]. A esse respeito, não há de passar despercebido, no tocante ao sistema regional paralelo europeu de proteção, que, no presente, em uma demonstração de maturidade, a Convenção Européia de Direitos Humanos foi ratificada por *todos* os 22 Estados membros do Conselho da Europa, que, ademais, aceitaram, *todos* os 22 Estados Partes, não só o direito de petição individual sob a Convenção (artigo 25) mas também a jurisdição compulsória da Corte Européia (artigo 46 da Convenção) – (quanto a esta última, com a única exceção da Turquia).

No tocante à orientação dos órgãos de supervisão internacionais, cabe-lhes assegurar a realização do objeto e propósito dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos no exercício de suas funções. Nesse sentido, cabe a tais órgãos, em se tratando de instrumentos voltados em última análise à *proteção da pessoa humana*, aplicar, na operação das técnicas processuais, as presunções em favor das supostas vítimas. Assim, fortes razões militam, a nosso ver, em favor de maior flexibilização na aplicação dos requisitos de admissibilidade de petições ou comunicações, particularmente a regra do esgotamento dos recursos de direito interno, no contexto da proteção internacional dos direitos humanos, Não há como atribuir a este requisito um valor absoluto intrínseco independentemente do contexto em que se aplica: se, no contexto fundamentalmente distinto de proteção diplomática, a regra do esgotamento dos recursos internos teve aplicação rigorosa em virtude de seu caráter *preventivo*, como objeção substantiva ao exercício da intervenção diplomática até o esgotamento em vão dos recursos internos, em contrapartida, na proteção dos direitos humanos, hão de tomar-se os recursos internos como elemento integrante do próprio sistema de proteção internacional dos direitos humanos, deslocando-se a ênfase do processo do esgotamento ao elemento da reparação propriamente dita[14]. Tal visão da matéria, que sustentamos já há alguns anos, tem conduzido a uma nova caracterização da natureza jurídica da regra do esgotamento dos recursos internos no presente contexto da proteção dos direitos humanos, em benefício das presumidas vítimas. Os órgãos de supervisão internacionais no presente domínio têm felizmente se orientado no sentido indicado, e é importante que esta tendência se acentue, desse modo estimulando o aperfeiçoamento dos sistemas nacionais de proteção judicial, como parte integrante do sistema de proteção dos direitos humanos.

No plano puramente do direito internacional propriamente dito, ainda com talvez maior razão cabe aos órgãos de supervisão internacionais assegurar que os esforços de coordenação entre os múltiplos instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos (nos planos global e regional) não operem em detrimento das supostas vítimas, mas sim no sentido de que tais instrumentos se fortaleçam reciprocamente. Indicações para que assim se proceda em relação a cada método de implementação (essencialmente, os sistemas de petições, de relatórios e de investigações) encontram-se amplamente desenvolvidas em nosso extenso curso sobre a matéria ministrado na Academia de Direito Internacional da Haia em 1987([15]). Uma vez que tais esforços de coordenação visado a preservação da autoridade dos órgãos de supervisão internacionais e suas decisões (buscando assim evitar, como em relação ao sistema de petições, interpretações divergentes e duplicação de procedimentos), cabe ter sempre em mente que a autoridade dos órgãos de supervisão internacionais e suas decisões hã de ser apropriadamente preservada em conformidade com o fim último e predominante dos procedimentos de direitos humanos – a proteção eficaz dos direitos consagrados.

Enfim, cumpre ressaltar que, no presente contexto, tem-se feito uso do direito internacional no propósito de ampliar, aprimorar e fortalecer a proteção dos direitos humanos. Particularmente em nosso continente, dentre os problemas que parecem requerer tratamento cuidadoso e maior atenção no futuro previsível, há que destacar o da interpretação necessariamente restritiva de limitações ou restrições permissíveis ao exercício dos direitos garantidos e de derrogações permissíveis, assim como o do desenvolvimento de um sistema internacional eficaz de supervisão de garantias judiciais dos direitos humanos em situações de emergência, sem prejuízo da consideração futura da possível expansão do núcleo dos direitos inderrogáveis. Os avanços no presente domínio, que constituem conquista definitiva da civilização, haverão de prosseguir, alimentados que são pela superação da reciprocidade, pela operação da noção de garantia coletiva e pelas considerações de *ordre public* em prol da proteção da pessoa humana.

Notas

1 A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1987) pp. 21-435.

2 Cf. A.A. Cançado Trindade, *O Estado e as Relações Internacionais: O Domínio Reservado dos Estados na Prática das Nações Unidas e Organizações Internacionais*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1979, pp. 1-54; A.A. Cançado Trindade, *Princípios do Direito Internacional Contemporâneo*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1981, capítulo VIII, pp. 222-264, esp. pp. 244-245.

3 Sob a Convenção Européia registraram-se, de 1955 a fins de 1978, 8448 petições individuais, das quais 190 foram declaradas admissíveis; e de 1979 a fins de 1987, registraram-se, a par de apenas seis casos inter-estatais até então, 5009 outras petições individuais, das quais 276 foram declaradas admissíveis. Já a prática da Comissão Interamericana de Direitos Humanos registra, até fins de 1978, um total de 3200 casos examinados (compreendendo mais de dez mil vítimas, de 19 países); e de 1978 a meados de 1985 foram recebidas pela Comissão Interamericana 6666 comunicações, de que resultaram 422 resoluções. Aos resultados positivos obtidos em inúmeros casos concretos há que se acrescentar a função também *preventiva* da operação dos órgãos de supervisão internacionais: não raro suas recomendações, incorporadas em resoluções, relatórios e estudos, acarretaram a derrogação ou modificação de legislação e outros atos e práticas a nível nacional que ameaçavam ou atingiam os direitos humanos, em diversos países, e estimularam o aperfeiçoamento dos procedimentos nacionais de proteção daqueles direitos. – Para dados (estatísticos e outros) atualizados, e fontes, cf. A.A. Cançado Trindade, *La Protección Internacional de los Derechos Humanos en América Latina*, XX Curso Exterior de la Academia de Derecho Internacional de la Haya (Bogotá, junio de 1989), pp. 1105, esp. pp. 19-54 (mimeografado, circulação restrita).

4 Para um estudo destes pontos atinentes às condições de exercício dos direitos protegidos, cf. A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination...", *op. cit. supra* n. (1), pp. 104-127, 155-189, 395-400 e 75-80; A.A. Cançado Trindade, *The Application of the Rule of Exhaustion..., op. cit. infra* n. (14), pp. 1-440.

5 Cf. A.A. Cançado Trindade, "La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles", 94 *Revue générale de Droit international public* – Paris (1990) nº 3 (nº prelo).

6 Para um exame da jurisprudência dos órgãos de supervisão internacionais a respeito, cf. A.A. Cançado Trindade, "Coexistence and Co-ordination...", *op. cit. supra* n. (1), capítulo III, pp. 91-112, e cf. capítulo IV, pp. 113-126.

7 Para ilustrações jurisprudenciais da aparente interação dos instrumentos de direitos humanos no processo de interpretação, cf. *ibid.*, pp. 101-103.

8 Para um exame de decisões nesse sentido de distintos órgãos de supervisão internacionais (a níveis global e regional), cf. *ibid.*, pp. 104-112.

9 Para outros exemplos, da aplicação *ratione materiae* (e.g., alcance da "duração razoável" de detenção preventiva, direito a um tribunal independente e imparcial – *fair hearing*, limitação e supressão da pena de morte), *ratione personae* (aplicação de presunções em favor dos reclamantes, ampliação da noção de "vítima" de modo a expandir o círculo de peticionários e por conseguinte de pessoas protegidas), e *ratione temporis* (conceituação de "situações continuadas", dimensão temporal da proteção) dos tratados de proteção internacional dos direitos humanos, cf. A.A. Cançado Trindade. *A Proteção Internacional dos Direitos Humanos* (Coletânea de Estudos Selecionados), Rio de Janeiro, SBERJ, 1988, partes III e IV, pp. 89-275.

[10] Para uma breve relação de nossas intervenções nesse sentido, de 1969 a 1987 (esta última, por ocasião das audiências públicas na Assembléia Nacional Constituinte do Brasil), cf. A.A. Cançado Trindade, "Reflexões sobre o Valor Jurídico das Declarações Universal e Americana de Direitos Humanos de 1948 por Ocasião de Seu Quadragésimo Aniversário", 99 *Revista de Informação Legislativa do Senado Federal* (1988) pp. 12-13, nota 1.

[11] Para o documento, de 1985, contendo a argumentação e fundamentação jurídica que serviram de base à decisão do Brasil de aderir à Convenção Americana sobre Direitos Humanos e aos dois Pactos, de Direitos Civis e Políticos, e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, das Nações Unidas, cf. o extenso Parecer do então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Professor A.A. Cançado Trindade, "O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos: Fundamentos Jurídicos para o Reexame da Posição do Brasil", Parecer MRE-CJ/01, de 16 de agosto de 1985, pp. 1-62, reproduzido in: *67-68 Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional* (1985-1986) pp. 223-268.

[12] Para o documento, de 1989, contendo a argumentação e fundamentação jurídica em defesa da pronta adesão integral (sem reservas) do Brasil aos tratados gerais de proteção internacional dos direitos humanos, e em defesa da pronta retirada ou levantamento de reservas anteriormente formuladas a tratados do gênero, e outras providências a serem tomadas pelo Brasil no sentido do fortalecimento da proteção internacional dos direitos humanos, cf. o extenso Parecer do então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Professor A.A. Cançado Trindade, "*O Brasil e a Proteção Internacional dos Direitos Humanos (Instrumentos e Cláusulas Facultativos): Fundamentos Jurídicos para a Consolidação da Nova Posição do Brasil*", Parecer MRE-CJ/185, de 18 de outubro de 1989, pp. 1-103.

[13] Para o documento, de 1989, contendo a argumentação e fundamentação jurídica em defesa do pronto reconhecimento pelo Brasil da competência obrigatória da Corte Interamericana de Direitos Humanos, e da pronta adesão do Brasil ao Protocolo Facultativo ao Pacto de Direitos Civis e Políticos das Nações Unidas e ao Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, além de outras providências a serem tomadas pelo Brasil no sentido do fortalecimento da proteção internacional dos direitos humanos (e.g., aceitação de instrumentos e cláusulas facultativos de Convenções sobre proteção internacional dos direitos humanos), cf. o extenso Parecer MRE-CJ/185, de 18 de outubro de 1989, do então Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Professor A.A. Cançado Trindade, *cit. supra* n. (12), pp. 1-103.

[14] A.A. Cançado Trindade, *The Application of the Rule of Exhaustion of Local Remedies in International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, pp. 1-440; e, para a versão brasileira resumida, cf. A.A. Cançado Trindade, *O Esgotamento de Recursos Internos no Direito Internacional*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1984, pp. 19-245.

[15] A.A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International* (1987) pp. 13-435.



CIEDLA

CENTRO INTERDISCIPLINARIO DE ESTUDIOS SOBRE EL DESARROLLO LATINOAMERICANO DE LA FUNDACION KONRAD ADENAUER

Leandro N. Alem 690 - 20º
1001 - Buenos Aires - Argentina

Teléfonos (00541) 313-3522/3531/3539/312-6918
Tlx 24751 KASBA AR

VENTA O SUSCRIPCION DE PUBLICACIONES

Publicación	Precio
El empresariado latinoamericano. Algunos aspectos de sus organizaciones y de su pensamiento	u$s 7.-
La economía social de mercado. Un proyecto económico y político alternativo	u$s 7.-
Democracia representativa y parlamentarismo	u$s 7.-
Las centrales sindicales de Ecuador. Algunos aspectos de su pensamiento y acción	u$s 5.-
El rol del empresario mediano en el desarrollo argentino. Un caso particular: la pequeña y mediana industria	u$s 5.-
Precondiciones para la implementación de la Economía Social de Mercado en América Latina. Un estudio de casos: Panamá y Uruguay	u$s 7.-
Contribuciones para el debate	u$s 3.-
CONTRIBUCIONES (anual)	u$s 32.-
La Interdependencia del orden económico y político: Dos experiencias latinoamericanas	u$s 7.-
La política de finanzas públicas en la Economía Social de Mercado	u$s 7.-
Los partidos políticos en la democracia pluralista. Algunos aspectos de su organización, sus objetivos y funciones	u$s 7.-
Federalismo y descentralización fiscal en Latinoamérica	u$s 5.-
Exigencia y realidad de la política social en América Latina. Comparación, capacidad y funcionamiento de los sistemas de seguro social de Chile y Uruguay	u$s 5.-
Comercio exterior y ajuste estructural en Brasil (1963-1980) y Chile (1972-1983) con especial consideración de los efectos sobre la pequeña y mediana empresa	u$s 5.-
La Pequeña y Mediana Industria en el Uruguay	u$s 5.-
Informes de seminarios	sin cargo

NOMBRE ....

PROFESION O ACTIVIDAD ....

CALLE .... NUM. ....

PISO .... DTO. .... CIUDAD .... COD. POSTAL ....

PROVINCIA/ESTADO .... PAIS ....

ADJUNTO CHEQUE E.C. NUM.............................. A LA ORDEN DE KONRAD ADENAUER STIFTUNG A.C., POR VALOR DE U$S .... CORRESPONDIENTE A LAS SIGUIENTES PUBLICACIONES ....

....

ASI COMO POR LA REVISTA CONTRIBUCIONES A PARTIR DEL NUMERO ....

AS OPÇÕES DA AMÉRICA LATINA FACE ÀS TRANSFORMAÇÕES NA EUROPA DE HOJE*

Geraldo Holanda Cavalcanti

O tema desta palestra é: "As opções da América Latina face às transformações na Europa de hoje". Tratemos de identificar, de início, as "dramatis personae".

A América Latina, segundo uma "boutade" atribuída a Henry Kissinger, não existe. O que teria querido dizer o antigo Secretário de Estado norte-americano era que o mosaico de países que constituem a América Latina tornava difícil configurar uma entidade, com interesses e objetivos políticos e econômicos claramente definíveis, à qual pudesse chamar-se de América Latina. Existiriam várias Américas Latinas e qualquer grau de realismo obrigaria a tratamentos diferenciados para com cada uma delas. Na mesma linha, a Comissão Européia, que tem nítida preferência por tratar os países em forma grupal, lamenta com frequência a falta de um interlocutor coletivo que reprsente a América Latina em seu conjunto. Não será possível, no entanto, matizar a análise que nos é proposta de forma a atentar para os casos particulares das relações entre cada subconjunto latinoamericano e cada subconjunto europeu. Seria preciso isolar do caso geral o caso sul-americano, do centro-americano, o andino do Cone-Sur, o brasileiro e o mexicano do dos demais, sem falar nos casos especiais de agrupamentos integrativos mais ou menos definidos como a ALADI ou os países que formam a experiência de integração parcial em torno da Bacia do Prata. E, do lado europeu, distinguir, como veremos adiante, pelo menos três subconjuntos claramente identificáveis, a Comunidade Econômica Européia (CEE), a Associação Européia de Livre Comércio (AELC) e a Europa do Leste. Não obstante, porém, todas as particularidades regionais no nosso continente, existe uma realidade geográfica chamada América Latina, para a qual são disponíveis estatísticas e informações econômicas agregadas. Dessa América Latina falaremos e ela, neste contexto, deve ser entendida como o conjunto de países ao sul dos Estados Unidos da América, à exceção dos que fazem parte do Acordo de Lomé IV, integrantes dos chamados ACP, países associados à Comunidade Econômica Européia, que são os aglófonos do Caribe, o Suriname, o Haiti e a República Dominicana, países aos quais se aplica um regime especial de comércio e de relacionamento econômico com a Comunidade.

*(Trabalho apresentado pelo Embaixador Geraldo Holanda Cavalcanti, Embaixador do Brasil junto às Comunidades Européias, no I Forum Euro-Latino-Americano, organizado pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais de Lisboa e pela FIESP, em São Paulo, de 10 a 12 de julho de 1990)

Quanto à Europa, por longos anos acostumou-se a limitar o conceito.à chamada Europa Ocidental, por contraste com a Europa de Leste. Na Europa Ocidental, devido à relevância crescente da Comunidade Econômica Européia, tomou esta os direitos de autodesignar-se Europa por antonomásia. Mas, ao examinarmos as opções da América Latina frente à Europa que se reestrutura, temos que falar, pelo menos de passagem, da AELC (que congrega os países ocidentais europeus que não fazem parte da Comunidade: a Suiça, a Áustria, a Suécia, a Noruega, a Finlândia, a Islândia e o Lichtenstein) e, mais longamente, da Europa do Leste, com algumas ressalvas no que diz respeito à União Soviética. Três Europas, portanto, a comunitária, a ocidental e a Europa do Leste.

AS TRÊS EUROPAS: CEE, AELC, LESTE EUROPEU

A criação da Comunidade Econômica Européia veio a dar um novo feitio ao mapa europeu que transformou indelevelmente as relações do continente com o resto do mundo. Ficaram alteradas não somente as relações dos países da Comunidade com – no caso que nos interessa – a América Latina, como ainda, o fenômeno comunitário veio a ser e continua sendo responsável por evoluções que introduzem distorções no relacionamento da América Latina com o resto da Europa e com outras regiões do mundo.

O primeiro desses efeitos é a própria dinâmica de alargamento da Comunidade. Ocupada em crescer e consolidar-se, a Comunidade acha justificativa para suas políticas protecionistas e amplia a base de sua aplicação. É indiscutível, por exemplo, o impacto negativo direto e indireto da Política Agrícola Comum sobre o Comércio externo do continente latino-americano em produtos agropecuários não apenas com a própria Comunidade mas com o resto do mundo. O segundo é o impacto negativo para a América Latina dos acordos de associação com os países ACP que afeta diretamente as exportações de produtos agrícolas tropicais. O terceiro é o impacto provável e as possíveis repercussões das distintas associações comunitárias com outros países europeus, ocidentais ou do Leste. A aceleração e o aprofundamento da integração comunitária na perspectiva do mercado único de 1993 veio dar maior força a esses impactos.

Os países da AELC não chegam a ter uma política comercial comum. Na medida, porém, em que o seu relacionamento com a CEE passou a ser um problema central de ordem política e econômica em cada um deles e para a Associação em seu conjunto, a evolução desse relacionamento é hoje um dado fundamental para a previsão do comportamento das relações comerciais e econômicas da América Latina com esses países.

Da Europa de Leste, epitomada pelo comportamento da União Soviética, o que sobrou da história do relacionamento com o continente latino-americano foi o esforço empenhado no período agudo da guerra fria de penetrar ideologicamente a região numa tentativa de enfraquecer o poderio norte-americano. O insucesso da exportação da revolução social precedeu o desmoronamento do império comunista e hoje os países do Leste se vêem não só repudiando as políticas externas emque se empenharam no nosso contienente, mas sem nenhuma alternativa para substituí-la. Como veremos adiante, não parece razoável esperar que os acontecimentos na Europa do Leste venham a propiciar, a curto prazo, grandes iniciativas, do lado europeu, de ativação das relações comerciais e econômicas com a nossa região. O que é certo é que a Comunidade Econômica Européia desempenhará um papel preponderante na reorientação das economias dos

países do Leste e que, nesse sentido, poderá influir, indiretamente, sobre a evolução do comportamento das relações entre os ex-países comunistas e a América Latina.

Vejamos, mais pormenorizadamente, as perspectivas do relacionamento latino-americano com cada uma delas.

A COMUNIDADE ECONÔMICA EUROPÉIA

Não haveria lugar aqui para uma análise das relações entre a América Latina e a Comunidade Econômica Européia que abrangesse toda a gama dessas ligações. O problema relevante e objeto de reiteradas discussões é a constatação de uma degradação constante e irreversível das relações comerciais entr as duas regiões, em termos proporcionais sobre o volume global do comércio mundial. A América Latina acusa a Política Agrícola Comum e o protecionismo comercial comunitário como principais responsáveis por essa evolução. A Comunidade rejeita essas acusações e procura demonstrar que as causas dessa deterioração devem ser buscadas internamente nos países latino-americanos, em suas políticas macroeconômicas. A perspectiva de concretização do Mercado Único em 1993 faz aumentar os receios latino-americanos de que se consolidem e ampliem as restrições comerciais decorrentes das políticas comunitárias. Tais preocupações, aliás, não são somente latino-americanas e têm sido expressas universalmente, tanto por países em desenvolvimento como pelos próprios países desenvolvidos.

Defende-se a Comunidade das acusações que lhe são feitas de protecionismo comercial alegando ser um dos blocos de países de menor média tarifária. Esse argumento comunitário apenas camufla a realidade. Se é verdade que a média tarifária aplicada pela Comunidade é baixa, as tarifas reais são distribuídas desigualmente e em detrimento dos países latino-americanos. Assim, tomando dados de 1983, enquanto a média tarifária para produtos importados da África era de 0.2%, e da Ásia de 0.9%, ela era, para a América Latina, de 2.6%. Além disso, como em todos os países desenvolvidos, é através a adoção de barreiras não tarifárias (BTNs) e não das tarifárias que a CEE exerce a maior parte do seu protecionismo. E na aplicação de BTNs o "record" comunitário está longe de ser favorável. Segundo dados do BIRD (reproduzidos no trabalho "A Europa de 92. Possíveis consequências do Processo de Unificação", publicado na série Cadernos do IPRI, da Fundação Alexandre de Gusmão, no início do corrente ano), a CEE aplica (dados de 1986) mais BTNs (23%) do que o Japão (22%), os EUA (17%) e o conjunto dos países industrializados (21%). Mas, o que é pior, a CEE aplica mais BTNs no comércio com os países em desenvolvimento (23%), do que no com os países desenvolvidos (13%). Um exame comparativo das proporções em que eram afetadas as importações comunitárias oriundas das três principais regiões de países em desenvolvimento (dados de 1983), mostra que 27.7% das importações provenientes da América Latina sofriam o efeito de BTNs, enquanto que apenas 10.4% das de origem africana e 9.9% das de origem asiática sofriam a mesma sorte (Marques e Batista Jr., "Protecionismo dos Países industrializados e dívida externa latino-americana", FGV 1986). Finalmente, a CEE é, entre os países desenvolvidos, o agente comercial que mais utiliza preferências regionais no seu comércio exterior. Assim, em 1985, 39% das importações comunitárias foram efetuadas ao abrigo de regimes preferenciais, enquanto que as taxas para o Japão e os Estados Unidos foram, respectivamente, de 5 e 6%. Os dados acima revelam apenas o efeito da aplicação de tarifas discriminatórias e de BTNs ex-post facto. Não podem eles dar um retrato do que seriam as exportações latino-americanas no caso de uma redução ou da eliminação das mencionadas barreiras ou preferências nos países desenvolvidos.

A questão do protecionismo ganha maior dimensão à medida que se aproxima 1993 e a realização plena do Mercado Único. As autoridades comunitárias não têm cessado de repetir que a oportunidade de acesso ao mercado ampliado que então se constituirá terá que ser paga de alguma maneira. No que diz respeito aos países desenvolvidos, a implicação dessas declarações é precisa: terá que haver alguma forma de reciprocidade. No que respeita aos países em desenvolvimento, admitem os porta-vozes comunitários que alguma consideração terá que ser dada a sua condição de menor desenvolvimento. De qualquer forma, a implicação de que o acesso terá um custo é clara.

Comentando o possível impacto de 1992 sobre os países do Leste Europeu, Holger Schmieding, pesquisador do Kiel Institute of World Economics, observava, num artigo publicado pelo Financial Times (2.8.1989), que três possíveis resultados causavam apreensões naqueles países: com a abolição das barreiras à livre circulação de mercadorias e serviços na Comunidade, os produtores comunitários "will prevail over competitors from a third country even when the latter is more efficient"; a uniformização das normas e regulamentos feita verticalmente, "without having passed the test of competition may easily be misused as barriers to trade"; e, finalmente, a incorporação de uma "dimensão social" à Europa de 1992 inevitavelmente conduzirá a uma elevação indireta dos custos de produção nos países mais pobres da comunidade. "This would provoke irresistible demands for compensatory protection against cheap imports from abroad of labor-intensive goods". Tais possíveis resultados são os que se pode temer, igualmente, no relacionamento com a América Latina. Aliás, é de Schmieding, no mesmo artigo, o comentário de que qualquer política de preferências regionais tem efeitos desastrosos para terceiras partes, comentário que ilustra com o exemplo eloquente do que ocorreu no comércio da RFA com os países da AELC. Enquanto em 1959 a RFA importava daqueles países o equivalente a 69% de suas importações dos sócios comunitários, em 1972 essa proporção havia declinado para 28%. Isso não é, aliás, senão um caso especial e uma ilustração da tendência histórica na Comunidade de crescimento do comércio intra-comunitário a taxas que representam quase o dobro das taxas de crescimento do comércio extracomunitário.

O receio de um maior protecionismo europeu, desejado ou meramente resultado de forças irreprimíveis como a que aponta Schmieding, está levando a que firmas de terceiros países procurem estabelecer-se dentro do território comunitário desde já, em antecipação de dificuldades futuras de acesso a partir de fora. Tal é o caso, no momento, sobretudo dos bancos e firmas de serviços, temerosos de que os eventuais critérios de reciprocidade para acesso ao mercado lhes venham a ser adversos em etapa posterior. Tal é o caso, igualmente, das grandes e pequenas empresas manufatureiras, dos países *da AELC, americanas, japonesas e mesmo do Terceiro Mundo. Em 1979, 70% dos* investimentos suecos foram feitos na CEE. Comentando o fato, Paul Wallenberg, a maior fortuna da Suécia, dizia: "Si la Sue'de ne veut adhérer à la CEE, notre industrie doit le faire de son chef, si elle veut survivre". Os investimentos finlandeses na CEE foram, em 1988, 43% do total, contra 32% na AELC. "É nossa única maneira de aceder ao grande mercado interior de 1993", comentava um industrial finlandês. Os investimentos noruegueses se orientam em grande parte para a Dinamarca vizinha, membro da CEE. São quase cotidianos os exemplos de aquisições de firmas européias por empresas norte-americanas. Já de há anos os japoneses estão se instalando com suas empresas manufatureiras em território comunitário, através de empreendimentos comuns, destinados, em parte, a escapar às restrições quantitativas impostas pela CEE às importações oriundas do Japão. Mas o caso mais digno de nota é o dos países do Terceiro Mundo. Em fins do ano passado, empresas da Coréia do Sul estavam envolvidas em 69 projetos na Comunidade, na sua maioria na indústria eletrônica. Além

de projetos em território comunitário, a Coréia do Sul está investindo nos países periféricos da Comunidade, com vistas ao mercado pós-1992. Samsung, por exemplo, está instalando fábricas de televisores em Portugal e na Espanha, mas também na Turquia e na Hungria. Essa orientação sul-coreana réflete o receio generalizado nos países da Ásia de que eles venham a ser os principais alvos de qualquer recrudecimento do protecionismo na Comunidade em razão da rápida expansão que tiveram suas exportações nos últimos anos, uma preocupação que o Banco Asiático de Desenvolvimento expõe com detalhe no seu relatório anual recém-publicado, "Asian Development Outlook 1990". Numa linha análoga poderíamos comentar o efeito de atração de capitais brasileiros que se está produzindo em portugal. E há pouco tempo tive notícia de uma emprêsa brasileira que estava procurando estabelecer-se na Hungria mas com vistas a exportações para a CEE. A rigor o fenômeno poderia ser encarado como positivo e revelador da maturidade alcançada pelo capital privado nos países em desenvolvimento. O sintoma só é grave quando esse movimento de capitais represente não investimentos estratégicos mas o resultado de uma fuga por desconfiança nas potencialidades das economias de onde os capitais emigram. De qualquer maneira, o efeito é perverso se não estiver acompanhado de um movimento de capitais no sentido recíproco que mais do que compense os investimentos de países em desenvolvimento nas economias desenvolvidas.

A Política Agrícola Comum

No que diz respeito ao impacto negativo da Política Agrícola Comum, tudo já foi dito.

Recente estudo publicado pela OCDE ("Agricultural Policies for the 1990s", de Sartaj Azis, Development Center Studies, OCDE, Paris 1990) estima em 120 bilhões de dólares os subsídios pagos à produção agrícola, em 1988, nos 24 países industriais. Desse total, a CEE é responsável por cerca de 33 bilhões de dólares. Através de suas políticas de subsídios, os países industriais introduzem distorções no mercado que são responsáveis pelas variações excessivas e pela queda dos preços agrícolas, pela deterioração da produção local nos países competitivos (do que resulta tornarem-se estes, muitas vezes, importadores líquidos de produtos agro-alimentares que teriam condições de exportar), e pela instabilidade econômica e social nesses países em desenvolvimento. Segundo o mesmo estudo, a participação dos países em desenvolvimento nas exportações totais de produtos agrícolas caiu de 45% em 1970 para menos de 30% em 1987. No mesmo período, enquanto as exportações agrícolas dos países em desenvolvimento cresceram em 62.8%, as dos países desenvolvidos cresceram em 800%. De acordo com os I1ndices do FMI, os preços dos produtos agrícolas, somente no período 1980-1987, caíram em 50%, em termos reais. Num recente relatório sobre as perspectivas agrícolas para o corrente ano, o Diretor Geral da FAO, Edouard Saouma, demonstra como o valor global do comércio de produtos agrícolas em 1988 foi inferior em 25% ao valor de 1980. Outra publicação da OCDE, "Agricultural Trade Liberalization – Implications for Developing countries" (Paris 1990), que reúne os resultados de vários modelos de simulação sobre os possíveis efeitos de políticas de liberalização sobre os países em desenvolvimento, reconhece explicitamente o carater perturbador das políticas de subsídios dos países desenvolvidos. "The domestic support of and protectionist policies towards agriculture in major OCDE countries has been partly responsible for surplus commodity production and sagging international commodity prices in recent years. (...) Although originally undertaken largely for domestic reasons, these policies have led to trade restraints and export subsidies that have reduced prices and aggravated instability in international commodity markets. (...) The adverse effects of these microeconomic policies in OCDE countries have been particularly severe for developing country

commodities exporters. In addition, the macroeconomic policies pursued in a number of OECD countries (specially in the United States) have had importat ramifications for these developing countries. A restrictive monetary policy coupled with a deficitfinanced fiscal expansion in the United States since 1981 has been transmiteed via real interest rates and exchange rates to reduce developing country commodity export prices. (...) The commodity exporting developing countries, specially those with a large external debt position, were particularly hard hit by the combination of commodity sector and macro policies of OCDE countries." (p. 415).

No quadro das medidas de proteção agrícola por parte dos países desenvolvidos a Política Agrícola Comum (PAC) ocupa um lugar especial. Segundo o estudo do IPRI acima citado, as medidas adotadas pela Comunidade no setor agrícola contribuiram significativamente para o acentuado declínio das importações comunitárias e para a redução do volume das exportações de produtos agrícolas por parte dos países em desenvolvimento. "Nos últimos anos, a CEE transformou-se de grande importadora em exportadora líquida de vários produtos, tendo sido responsável pelas maiores reduções nas importações mundiais de alimentos, pelo deslocamento de países exportadores de "commodities" incluídas na PAC e pela depressão artificial dos preços desses mesmos bens." A título de exemplos, a CEE passou, em poucos anos, graças à sua política de subsídios à produção e à exportação, de importadora líquida à exportadora líquida de leite, queijos, manteiga, ovos, açúcar, carnes e aves; afastou países como o Brasil do mercado de frangos do Oriente Médio e Argentina do de trigo na União Soviética e levou, com sua produção excedentária, à depressão dos preços do açúcar e da carne.

Tais políticas de subsídios não apenas reduzem o comércio em razão da reorientação para o auto-abastecimento mas afetam, também, o consumo, com reflexos sobre as importações, via elevação dos preços internos. Segundo o mesmo estudo da OCDE acima citado (Azis), estima-se em 165 bilhões de dólares o custo adicional para o consumidor nos países desenvolvidos decorrente do sobrepreço dos produtos agrícolas objetos de sustentação.

Uma redução de um terço nos subsídios concedidos nos países industriais poderia representar, segundo dados apresentados no simpósio internacional, realizado em outubro de 1989 em Paris, que deu origem à publicação da OCDE já acima citada ("Agriculture Trade Liberalization: Implications for Developing Countries"), um aumento de receita de 60 bilhões de dólares para os países do terceiro mundo e uma redução de cerca de um terço nas flutuações de preços (FT, 25.5.1990). Nesse contexto, não é apenas pitoresco, mas dramático, recordar o que observava a Primeira Ministra britânica, Margaret Thatcher, há cerca de dois anos, criticando a PAC comunitária, ao notar que o custo anual de sustentação de uma vaca na Comunidade era superior à renda per capita anual de mais de metade da população do mundo.

A permanência dessa vultosa montanha de recursos destinados a subsidiar a agricultura não encontra, por outro lado, justificativa quando se sabe, no caso comunitário, por exemplo, que de longe foram superados os objetivos de segurança do abastecimento, havendo a CEE passado a exportadora líquida da maioria dos produtos que subsidia e que, além de custosa para o contribuinte fiscal, por sua excessiva burocracia, não está a administração da PAC imune a problemas sérios de correta aplicação dos recursos, conforme demonstrou recentemente uma Decisão da Corte de Auditores da Comunidade. As fraudes na operação dos esquemas de proteção agrícola poderiam representar, na Comunidade, algo que variaria entre 10 e 30% dos recursos totais despendidos no programa, ou seja, entre 3 e 10 bilhões de dólares.

A AELC

O problema do relacionamento com os países da AELC assume interesse especial em virtude de seu possível desdobramento no futuro imediato. Estão prestes a iniciar-se importantes negociações sobre o futuro das relações entre a Comunidade e a AELC.

Diversos cenários tornaram-se possíveis, recentemente, levando em conta aa evolução dos acontecimentos políticos e econômicos no continente europeu. Um cenário viável, imediatamente, é o de um acordo de associação entre a Comunidade Econômica Européia e a AELC para a criação de uma zona livre de comércio abrangendo os dois conjuntos de países, com a abolição das tarifas e das restrições quantitativas nesse comércio. Insiste a Comissão Européia na rápida evolução da AELC num sentido de maior organicidade institucional que permita aos dois grupos de Estados discutirem de forma significativa os mecanismos dessa associação. Nessa hipótese, o acordo poderia abranger a harmonização de normas de produção e políticas comuns em matéria de concorrência para obras públicas e no setor de telecomunicações. Embora fiquem de fora a política agrícola e a união monetária, prevê-se uma progressiva aproximação dos dois conjuntos de países também nesses domínios. Para a Comunidade, essa seria uma fórmula de estender aos países da AELC boa parte de sua regulamentação interna sem o ônus de ter que incorporar os mesmos aos mecanismos de decisão da Comissão Européia. É fácil entender que esse modelo de cooperação não seja do maior agrado de alguns países da AELC que veriam fazer mais sentido uma adesão pura e simples à Comunidade. Um pouco para dourar a pílula, desenvolveu-se o conceito de Espaço Econômico Europeu (EEE) que seria aquele em que se moveriam os Doze mais Sete debaixo de um acordo comum. Ainda assim, países como a Áustria prefeririam ver no EEE apenas um mecanismo para preparar a adesão pura e simples à Comunidade.

O segundo cenário é, obviamente, o da adesão dos países da AELC à Comunidade Econômica Européia. Esse cenário, preferido pela Áustria, considerado ideal pela Suiça – não fossem as limitações constitucionais e políticas a que está submetida –, hoje com apoio popular na Suécia e na Noruega, encontraria dificuldades do lado dos países postulantes, pelo menos nos três primeiros casos, em razão de seus estatutos de neutralidade, dificuldades acrescentadas, agora, com os novos rumos tomados pela Comunidade no sentido de uma união política. Do lado da Comunidade, o obstáculo maior reside na resistência à ampliação do colegiado decisório. Maior número de membros torna mais complexo o mecanismo de consenso ou de votação interna; empenhada, agora, em apressar a união monetária e encetar a união política, não deseja a Comunidade tornar mais complexas as negociações internas para esse fim com os problemas resultantes de novas ampliações; a adesão de qualquer novo país altera o equilíbrio ou as proporções de forças relativas dentro da Comunidade (Norte/Sul, ricos/pobres, industriais/agrícolas, anglo-saxões/latinos etc); finalmente, a ampliação do número de línguas na Comunidade acrescentaria as dificuldades de operação burocrática.

Um terceiro cenário seria a diluição da Comunidade Econômica Européia e da AELC num espaço econômico que abrangesse, também, os países até aagora integrantes do COMECON. Este cenário corresponde ao que a Polônia propôs como um Conselho de Cooperação Européia e certamente teria a preferência dos soviéticos, de cuja noção de "Casa Comum", sugerida por Gorbachev, se aproxima. Não diferiria muito do mesmo a Confederação Européia, idéia avançada por Miterrand no começo do ano para ocupar o espaço da proposta do líder soviético.

Em qualquer hipótese, é de esperar-se que uma cooperação mais estreita entre os países da CEE e os da AELC resulte numa homogeneização das regras de comércio externo e que essa homogeneização se proceda na direção da adoção, pela AELC, das normas comunitárias. Essa orientação já é clara no que diz respeito ao comércio de produtos industriais. Ela ainda encontra resistência no do comércio de produtos agrícolas, em especial dos produtos agrícolas concorrentes, ou seja, de zona temperada. Para efeitos práticos, o comércio externo dos dois conjuntos de países com terceiras regiões, como a América Latina, tenderá a subordinar-se ao mesmo conjunto de regras e às mesmas tendências. O que se observou, portanto, no que diz respeito às possíveis consequências de 1992 para o comércio extra-comunitário com a América Latina tenderá a reproduzir-se no comércio extra-AELC com a nossa região.

O LESTE EUROPEU

Os acontecimentos de 1989 vieram alterar substancialmente todas as previsões e todas as estratégias sobre o futuro da Europa. A Comunidade Econômica Européia, que deve em parte sua existência às condições criadas pela partição da Europa e a consequente Guerra Fria, tem um interesse vital, urgente e imediato em apoiar a revolução pacífica que se opera nos países do Leste no sentido de abandono dos regimes comunistas, de instauração de democracias de modelo ocidental e de reconstituição de economias de mercado em cada um deles. Essa é uma prioridade tão grande que a alguns observadores foi possível pensar que primaria sobre a própria unificação do mercado comunitário prevista para 1993. Assim Alain Minc, o conhecido e polêmico analista político e econômico francês, recentemente posto em evidência também como financista, chegou a prognosticar o fim do sonho comunitário ("le rêve communautaire est mort le 9 novembre à Berlin", declarações feitas ao "L'Echo de la Bourse, de Bruxelas, 14.11.1989). Para o autor de "La grande Illusion", 1989 não é um novo 1789. "C'est 1848. Ou, plus exactement, on vient de passer de 1815 a 1848. C'est la fin de la Sainte Alliance et l'histoire revient dans les mains des peuples". A Europa que agora nasce terá um novo mapa: a Leste do continente uma Rússia potência econômica medíocre, governada pela religião e pelo nacionalismo; ao centro, uma nação alemã, grande potência democrática e econômica, que reencontra sua zona de influência tradicional, mas com fronteiras instáveis; a Oeste, um conjunto de potências regionais. O inesperado e fulminante processo de reunificação alemã suspendeu as profecias das cassandras da Comunidade. Rapidamente foi possível a Jacques Delors fazer os líderes europeus entenderem, ou aceitarem, que a melhor forma de conjurar o temor de uma Alemanha reunida, desempenhando um papel preponderante no centro da Europa, seria a de ancorá-la firmemente numa comunidade consolidada economicamente e reorganizada para abranger competências nas áreas política e de segurança. Podemos assistir, agora, a um processo que se desenvolverá em paralelo, o da consolidação do Mercado Único juntamente com uma evolução mais marcante na direção da união política e o da associação entre a Comunidade e os países do Leste. O recente Conselho de Dublin, a nível de Chefes de Governo, parece ter confirmado o encaminhamento desse processo.

Quanto ao possível impacto das medidas que a comunidade está tomando e virá a tomar com relação aos países do Leste sobre suas relações com a América Latina, as opiniões se dividem entre os que afirmam que os resultados serão funestos para o continente latino-americano e os que dizem que, ao contrário, novas oportunidades se abrirão para o nosso continente.

É possível que ambos os efeitos se produzam. A curto prazo, é inevitável que uma maior atenção aos problemas do Leste resulte numa ainda maior desatenção para com os da

América Latina e isso pode ter consequências para a cooperação internacional. Mas pode ocorrer, também, como está ocorrendo, que os brados de alerta para que tal situação não ocorra conduzam a uma maior preocupação por parte da Comunidade em não parecer insensível aos interesses de seus parceiros latino-americanos. A recente aprovação do programa de ação do Comissário Abel Matutes para as relações entre a CEE e os países da América Latina e da Ásia é uma demonstração nesse sentido. Mas não é da cooperação direta, com fundos comunitários, do que se está falando. O efeito que se teme está sobretudo no desvio adicional de correntes de comércio e de fluxos de investimentos. Ora, muitos dos países do Leste europeu são produtores concorrentes de países latino-americanos e é5 natural que ofereçam, devido à proximidade geográfica e à alta capacidade que certamente terão de uma rápida reconversão de sua produção para padrões mais adequados à demanda européia, condições mais favoráveis para o comércio com a Comunidade. Igualmente, dado o interesse político dos Governos comunitários na consolidação das reformas políticas e econômicas nos países de Leste, beneficiar-se-ão eles de maior apoio oficial dos países comunitários e da própria Comunidade para investimentos privados e financiamentos públicos e privados do que se beneficiam no momento os países latino-americanos. Dizer que a má experiência tida com a América Latina na presente década tornará os investidores potenciais mais reticentes para entrar no mercado do Leste europeu não é uma forma de negar o temido efeito de desvio de capitais para aqueles países pois não faltarão artifícios para obviar esse tipo de dificuldades. (Sobre esta questão, ver o número 45 da série de estudos "Financial Market Trends", da OCDE, publicado em fevereiro do corrente ano, sobre a situação financeira dos países do Leste: "For the time being, most East European countries remain viable borrowers in international markets. With a judicious combination of controlled adjustment policies in Eastern Europe and well-considered Western support this process can be managed." p. 35). O único argumento à prova d'água é o de que o crescimento econômico dos países do Leste os tornará mais importantes consumidores e, como tal, mais robustos importadores, com o que poderá beneficiar-se, potencialmente, a América Latina. Ora tal tipo de argumento repousa sobre a mesma estrutura de raciocínio com que a Comunidade procura mostrar que a consolidação do Mercado Único, a partir de 1993, não será contrária aos interesses comerciais dos países latino-americanos, porquanto esses se beneficiarão da expansão global do mercado comunitário. Como já demonstramos, em ocasiões anteriores (em particular nos seminários organizados pelo Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, de Lisboa, em seminários organizados em 1987 e 1988, cujos trabalhos foram publicados pela revista do Instituto), esse argumento é especioso. O mercado comunitário nunca deixou de crescer sem que, ao longo de toda sua história, a proporção do comércio latino-americano no total do comércio comunitário deixasse sempre de decrescer.

Não é possível, no exame dessa questão, deixar de lado certas considerações de ordem cultural, política e estratégica.

Comentando o aparecimento do livro "Europe: le défi culturel", de Jean-Marie Domenach, observava Jacques Delors, o Presidente da Comissão Européia, recentemente ("Le printemps de l'humanisme", in Le Monde, 16.2.1990, p.2), que as culturas européias convergem e essa convergência designa uma identidade. A identidade européia "n'est pas ici un dépot que l'on recueille apre's avoir passé au crible des multiples courants de l'Histoire. Elle est au contraire mouvement, volonté collective, tourné vers la réalisation d'un projet". E esse projeto é "la promotion de l'homme par et pour la liberté et de l'organisation politique et sociale nécessaire pour la réaliser". A reconciliação da Europa, que aparece hoje possível, após o esgotamento da paz armada baseada na partição de Yalta, é, dessa forma, a retomada de uma vocação cultural. Significado cultural, portanto.

Mas, também, significado político e significado econômico, pois o projeto requer uma forma de organização específica para realizar-se. A organização necessária ao projeto humanista assume, no seu aspecto político, a forma da democracia e, no seu aspecto econômico, a da economia de mercado na sua configuração-moderna, temperada por um agudo senso de responsabilidade social. Significado estratégico, enfim. Para Delors, enganam-se os que vêem a Comunidade obsoleta com o fracasso da partição de Yalta, ou desamparada frente à ressurgência alemã. Reduzir o seu papel ao de uma frente ocidental consolidada contra o perigo comunista ou ao de uma fórmula para "assagir la puissance allemande" é reduzir o horizonte europeu à restauração dos equilíbrios geopolíticos que foram a preocupação dominante entre Meternich e Napoleão III. Mas, qualquer que sejam as esperanças ou os ideais do Presidente da Comissão para a Europa do futuro, não há como deixar de reconhecer que a Comunidade Européia teve suas raíses plantadas no alvorecer da Guerra Fria e que sua motivação peimeira – e *logo abandonada por irrealista – foi a de uma união política destinada precisamente ao* duplo objetivo de barrar a expansão comunista e de limitar o poderio alemão. Hoje o primeiro objetivo foi alcançado pela conjugação de fatores internos e externos nos países do Leste: por um lado, o fracasso da forma de produção econômica socialista e do sistema de planificação internacional; o inevitável, tardio e doloroso reconhecimento da mentira em que se fundavam os regimes comunistas, a revelação das aberrantes contradições entre uma filosofia alegadamente humanista e uma prática política do Estado Leviatã, repressivo e castrador. Por outro, devido à impossibilidade de estancar os contactos internacionais, à incontrolável permeabilidade à informação sobre o que se passa no exterior, a insatisfação crescente das populações nos países do Leste resultante das comparações com os padrões de vida e os níveis de liberdade nos países democráticos e capitalistas. E, nesse contexto, o próprio êxito da Comunidade Econômica Européia, às portas dos países do Leste, como eles igualmente europeus e co-partícipes de uma cultura e de um passado histórico comum, não pode deixar de ter agido como aliciante à inconformidade e à revolta. O segundo objetivo, como se pôde notar pelas reações alarmadas de muitos países em novembro de 1989, é hoje mais relevante do que nunca.

Esse conjunto de significados explica e justifica que o problema do Leste europeu, juntamente com o do Mercado Único de 1993, sejam suficientes para praticamente monopolizar as atenções da Europa comunitária nos anos por vir. Nenhum outro problema, nenhuma outra área geográfica, carrega o conteúdo emocional, de interesses imediatos políticos e de segurança e, mesmo, de interesses econômicos que, obviamente, o Leste europeu.

Desçamos a discussão, agora, ao nível estritamente econômico. Aqui há que encarar o problema de duas facetas: o significado da evolução no Leste Europeu para as relações bilaterais entre nossos países e os países europeus dessa região; e os possíveis impactos, negativos e positivos, de sua evolução no comércio com, no caso, a Comunidade Econômica Européia. Importa ter em mente, também, as consequências a curto e a longo prazo.

Creio não necessitar maior demonstração o esperado efeito de desequilíbrio e perturbação nas economias do Leste europeu no curto prazo, devido às inevitáveis dificuldades de readaptação de suas estruturas e de seus sistemas de produção, de comercialização, de financiamento e de consumo. Haverá uma imediata retração no *comércio externo, com o desaparecimento das trocas em moeda escritural. Mudará o* comportamento das demandas recíprocas, os países do Leste europeu buscando bens de capital e bens duráveis de consumo de melhor qualidade e encontrando maiores

dificuldades para escoar sua produção de baixa qualidade. O fator financiamento se tornará fundamental para alimentar as novas trocas. Ao mesmo tempo, porém, o elemento de risco contido nesses financiamentos os tornará menos atrativos para os potenciais parceiros no exterior que terão que avaliar com muita exatidão os benefícios potenciais de seus investimentos nos países do Leste. Para países como os nossos, de fraca estrutura para cobertura financeira à conquista de mercados (não temos em nossos países algo como um Eximbank), não será fácil participar de forma muito ativa do processo de reacomodação das estruturas de comércio exterior nos países do Leste. Claro que a situação não será idêntica em todos eles. Alguns mercados terão comportamento mais previsível, como é o caso da RDA, logo incorporada à RFA. Será um grande desafio ao comerciante estrangeiro potencial avaliar as situações particulares de cada um desses países.

O que nos interessa, sobretudo, para a presente análise, porém, é o possível impacto da evolução no Leste europeu sobre as relações econômicas e comerciais de nossos países com a Comunidade Econômica Européia.

Uma reação instintiva e imediata foi a de achar que esse impacto seria negativo. A Comunidade refuta dizendo que a própria necessidade de evitar que ela seja acusada de negligenciar suas relações com os terceiros países, em decorrência das atenções que tem que devotar aos países do Leste, a faz buscar fórmulas para consolidar e ampliar o seu relacionamento com esses terceiros países, e exemplifica com as recentes medidas propostas para duplicar os recursos destinados a programas com a América Latina e a Ásia e, agora, com os países mediterrâneos (para estes, a meta é triplicar os recursos). Argumenta, ainda, dizendo que o crescimento das economias do Leste europeu, que resultará do apoio que a eles vier a prestar para sua recuperação econômica, redundará em benefício para as relações comerciais dos mesmos com terceiros países, com os quais poderão ampliar a base de suas relações comerciais.

O problema dos recursos orçamentários da Comunidade para programas de cooperação com terceiros países tem reduzido significado. Segundo dados da própria Comissão Européia, divulgados no documento "Evaluación de la Cooperación al Desarrollo de la Comunidad Europea con los Países en Vías de Desarrollo de América Latina Y Asia: Experiencia Adquirida" (Doc. CAB/X/42/89-ES, de 1.8.1989), o valor total de todos os programas comunitários de cooperação e auxílio à América Latina no período 1976-1988 foi de 1,04 bilhões de ECUs, o que dá uma média anual de 86.6 milhões de ECUs para todo o continente. No quadro de uma revisão de sua política de cooperação com os países em desenvolvimento aos quais não está associada, revisão tornada necessária pelas inquietações manifestadas pela Ásia e pela América Latina face a consolidação do Mercado Único e os novos rumos da cooperação comunitária com os países do Leste europeu, a Comissão propôs, e o Conselho já aprovou, uma elevação do montante destinado à cooperação com aqueles países. Por pressão do Parlamento Europeu, a proposta comunitária foi apresentada, pela primeira vez, como um plano plurianual e os recursos sugeridos somam, para um período de 5 anos, 2.9 bilhões de ECUs. Não obstante a insistente solicitação dos países latinoamericanos no sentido de que fossem eliminados os critérios de repartição desses recursos entre os países asiáticos e os latinoamericanos, que têm beneficiado, tradicionalmente, os países asiáticos, manteve a Comissão a proposta de que os recursos para o quinquênio fossem distribuídos na proporção de 60% para a Ásia e 30% para a América Latina, os 10% restantes destinando-se especificamente a "ações particulares", notadamente as de auxílio econômico aos países da América Central. Estamos, assim, falando de um montante global anual destinado à América do Sul e México, nos próximos 5 anos, de

aproximadamente 174 milhões de ECUs, ou seja, como previsto pela Comissão, de aproximadamente o dobro do que vinha sendo aplicado anteriormente. Sem querer em nada diminuir a importância de tais programas de cooperação, que a Comissão procura gerir de forma criteriosa e a produzir o melhor rendimento possível, é forçoso reconhecer que não chegam a constituir um reforço substancial para atender às necessidades dos programas de crescimento econômico de nossos países e para a expansão do intercâmbio comercial com a Comunidade. É além do esforço representado pelas alocações orçamentárias que é preciso avaliar o verdadeiro impacto das alterações de comportamento que se estão produzindo nas relações entre a Comunidade e cada conjunto de países.

Esquematicamente, vejamos quatro áreas: finanças, investimentos, comércio e formação de quadros.

Finanças

No que diz respeito à cooperação financeira, recusou-se, sempre, a Comunidade a aceitar qualquer responsabilidade no trato das questões de cooperação financeira com os países da América Latina, alegando, como principal razão, sua incompetência para o assunto, nos termos do Tratado de Roma. A intransigência comunitária a esse respeito ia ao ponto de recusar mesmo qualquer diálogo sobre o tema da dívida, ainda que reconhecendo as óbvias interrelações entre esse tema e os do desenvolvimento e do comércio, estes, sim, de sua alçada. Uma iniciativa do então Comissário para relações Norte-Sul, Claude Cheysson, de escutar o que tinham a dizer os países devedores da América Latina, então reunidos no chamado Grupo de Cartagena, foi mesmo repudiada pelo Conselho. Ora, mal surgiram os primeiros sinais de que uma ajuda aos países que abandonavam o regime comunista não engendraria um conflito com a União Soviética, e os países da Comunidade foram os primeiros a imaginar soluções para aliviar a penúria de capitais naqueles países e para buscar-lhes alívio para a dívida externa. Imediatamente abriu-se o Banco Europeu de Investimentos a operações com aqueles países e propôs a Comunidade a criação do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), cujo estabelecimento procedeu-se em tempo recorde e de cujo capital de 10 bilhões de ECUs a Comunidade participa com 51%. No plano bilateral, socorreu a Comunidade a Hungria, garantindo-lhe um empréstimo de 1 bilhão de ECUs, e a Polônia, participando do Fundo de Estabilização de 1 bilhão de ECUs criado para esse fim; finalmente, concedeu a CECA (Comunidade Européia do Carvão e do Aço), aos mesmos países, um empréstimo de 300 milhões de ECUs, destinado a projetos relativos à proteção do meio ambiente e segurança do trabalho. A Comunidade estuda ainda, no momento, medidas para facilitar os investimentos privados nos países do Leste e a extensão da cobertura dos seguros à exportação.

À rapidez com que tais medidas foram aventadas e implementadas, podemos confrontar a total ausência de reação a propostas avançadas em mais de uma ocasião por países latino-americanos no sentido de poderem aceder, também, aos recursos do BEI ou, mais modestamente, de poderem beneficar-se de um esquema pelo qual o BEI viesse a garantir investimentos no continente latinoamericano. A propósito, Claude Cheysson, hoje Deputado europeu, acaba de propor ao Parlamento Europeu a criação de um Banco de Reconstrução para os países mediterrâneos. É significativo que ao antigo Comissário, um dos homens que melhor conheceram, na Comissão, a problemática dos países latino-americanos e asiáticos, atualmente Relator de um estudo que o Parlamento está fazendo sobre o problema da dívida externa dos países do Terceiro Mundo, nunca tenha ocorrido, nem ocorra agora, sugerir nada semelhante para os países dessas outras regiões.

Mas não ficaram aí as iniciativas comunitárias. Mais recentemente, falando para o Bretton Woods Committee, em Washington, no dia 23 de maio, o Vice-Presidente da Comissão Européia, Franz Andriessen, propôs que os 24 estendessem aos países do Leste uma linha de crédito extraordinária, em acréscimo às facilidades já existentes, inclusive as recém-criadas, e sugeriu a instituição de uma união de pagamentos para facilitar a integração dos países do COMECON no comércio internacional (no modelo do que foi feito após a guerra, pelo Plano Marshall, para a reconstrução da capacidade de comércio dos países da Europa ocidental). Essa união de pagamentos já tinha sido, aliás, aventada anteriormente mas a idéia parecia abandonada em vista da decisão de certos países do COMECON de partirem imediatamente para a conversibilidade de suas moedas (Polônia, Tchecoslováquia e Hungria) e da dificuldade de acomodar o caso da União Soviética (que não queria ser excluída do esquema mas cuja inclusão encareceria demasiado o projeto). Tratar-se-ia, segundo o Comissário, de estender uma "safety net" sob os países do Leste "to ensure that financial constraints do not hold reform".

Não param de repetir-se os pedidos de créditos-ponte, para financiar déficits de balanço de pagamentos, ou medidas de apoio financeiro para reconversão econômica e reestruturação comercial. Com os pedidos que agora chegam da Tchecoslováquia, da Bulgária e da Iugoslávia, para distintas formas de apoio financeiro, acha a Comissão que é chegado o momento de afastar-se das soluções adhoc. Aliás, no mesmo encontro de Bretton Woods, o Ministro das Finanças da Tchecoslováquia lamentava a falta de coordenação nas medidas adotadas pelo Ocidente, o que, segundo ele, desorientava os próprios países do Leste. E Giani de Michelis, Ministro dos Negócios Estrangeiros da Itália, observava que "nous devons discuter d'une stratégie". O que está em jogo, segundo ele, é algo muito mais amplo do que um Plano Marshall, pois o que se trata é de criar instituições e reconstruir uma maquinaria econômica. Tal reconversão, segundo estudo da Comissão européia apresentado pelo Comissário Henning Christophersen, em meados de maio, deve ser abordada com medidas rápidas. A abordagem gradualista (seguida pela Hungria) teria se mostrado ineficaz. "It can take 6 to 12 months to change all basic structures" disse Christophersen. Nessa fase seriam utilizados os recursos públicos ("balance-of-payments loans, stabilization funds" etc). À medida que a transição avance e os capitais privados afluam, a participação dos capitais públicos deverá ser "scaled down".

Mesmo admitindo que os recursos se tornem disponíveis, nas proporções necessárias, acredita o Secretariado da Comissão Econômica para a Europa que os países do Leste não estão em condições de poder aproveitar a ajuda disponível. Segundo estudo realizado pela ONU, dever-se-ia seguir um modelo que seria o inverso do Plano Marshall: em vez de muita ajuda financeira e pouca ajuda técnica seria necessário dar mais ajuda técnica do que financeira. Essa ajuda técnica seria orientada para: criar a moldura legal, financeira e institucional necessária para um sistema de mercado competitivo; proporcionar ampla e confiável informação estatística para permitir a tomada de decisões oficiais e privadas sobre bases seguras; e desenvolver as técnicas e os conhecimentos necessários para a expansão das exportações. Alguma forma de redução da dívida seria, também, indispensável. "The social consensus in favor of reform could be threatened, if the initial gains from restructuring measures went to service debt rather than to domestic investment and personal consumption." (A propósito, a dívida externa dos países do Leste, à exceção da União Soviética, monta hoje a 120 bilhões de dólares.)

Nenhum maior contraste com as políticas adotadas com relação à América Latina do que a revelada nesta última frase. Não só, porém, recebe a Europa de Leste um tratamento mais favorável da Comunidade internacional. Nós, os países devedores do Terceiro

Mundo, e particularmente os da América Latina, teremos ainda que colaborar, financeiramente, para o esforço de reconversão das economias do Leste! Sem querer ir muito longe, basta pensar que cada ponto percentual de aumento das taxas de juros praticadas no mercado internacional representa um correspondente aumento da dívida externa latino-americana da ordem de 4 bilhões de dólares. Ora, é corrente nos meios financeiros a apreensão com os possíveis efeitos inflacionários das medidas destinadas a apoiar a reunificação alemã. Um aumento das taxas de inflação na Alemanha teria efeitos sobre toda a Europa pois conduziria a uma elevação das taxas de juros no mercado financeiro. Sem que possamos participar das decisões relativas à reconversão européia, já estamos, pois, ameaçados de incorporar, através de um aumento da nossa dívida externa, obrigações adicionais destinadas ao seu financiamento, da mesma forma como, no passado, temos sido convocados a contribuir para a cobertura do déficit fiscal e do déficit comercial norte-americano.

A conclusão a tirar é que, de fato, as instituições comunitárias indubitavelmente passaram a dar aos países do Leste europeu um tratamento no campo financeiro que nunca estiveram dispostos a dar a qualquer outro país de outras áreas. Não se pode falar em desvio de atenções ou de assistência, simplesmente porque nunca houve atenção ou assistência específica, no campo financeiro, para com os países da América Latina. (Dou-me conta do alcance de uma tal afirmação; mas não é este o momento para discutir o comportamento dos países credores face os problemas da dívida externa na América Latina.) Quanto às instituições financeiras privadas, os critérios que as podem levar a aplicar recursos de empréstimos aos países do Leste europeu, são os mesmos que adotariam para qualquer outra área. Na verdade, é sua experiência com a América Latina que as torna mais reticentes na aplicação de recursos nos países do Leste. A competição por tais recursos continuará a dar-se, por conseguinte, no terreno das condições objetivas de segurança para o repagamento dos créditos e no das taxas de rendimento para as aplicações e em praticamente nada estará condicionada pelo fator político. É preciso reconhecer, no entanto, que existe, por parte da Comunidade, a determinação política de criar condições favoráveis à atuação das instituições financeiras privadas no financiamento da recuperação dos países do Leste europeu, em particular através da criação de condições favoráveis aos investimentos privados.

Investimentos

É na área dos investimentos privados, no entanto, onde os resultados imediatos são mais discutidos. Os bancos privados relutam em assumir compromissos significativos antes que as reformas se mostrem viáveis. Ironicamente, observa recente estudo da OCDE sobre os desenvolvimentos no Leste europeu, "while banks lent to Eastern Europe in the past on the assumption that the stable political situation and effective social control made repayment more predictable, they can no longer do so". (...) "While this change is welcome on political grounds, it directly undermines some basic assumptions about dealing with Eastern Europe" (FT 28.2.90). Como consequência, enquanto países como a URSS e a Tchecoslováquia em fins de 1987 obtinham empréstimos comerciais a 1/8 de "spread", em fins de 1989 já tinham que conformar-se com um "spread" de 1/2 sobre a Libor.

Comentando as necessidades nesse setor, observava, na mesma linha, o Presidente do Bank of America, A.W. Clausen, recentemente, perante a Câmara de Comércio Suiço-americana, em Zurich, que o volume de recursos não era o maior problema, mas a segurança dos investimentos. Segundo Clausen, as medidas necessárias para oferecer essa segurança não começariam a demonstrar sua eficácia antes de um certo período, 4 a 5 anos. "Things could well get worse before they get better", observou, e, num paralelo

interessante, disse que os exemplos da China "where economic reforms had outpaced political reform, and Latin America, where political reform had outdistanced economic reform, prove that democracy and market systems must develop in tandem". A esse propósito, vale lembrar um comentário feito pelo Professor Wladimir Andreff à revista VEJA, recentemente (11.4), observando que a abertura para o capital estrangeiro nos países do Leste não é propriamente uma novidade, já podendo eles realizarem-se na Romênia, por exemplo, desde 1971, na Hungria desde 1972 e na URSS há três anos. O que muda agora é a possibilidade de tornar esses investimentos atrativos.

Para o Institute of International Finance, de Washington, a situação no Leste é tal que "the amount of funds raised in the banking and bond markets in the next few years will be less than has been the case in recent years" (FT 17.4.90). Para o Instituto, isso é o resultado de "deteriorating creditworthiness, uncertainty caused by political and economic change and existing high debts". Sobre o primeiro aspecto, comenta que "quantitative measures of their creditworthiness, for example the ratio of debts to exports, the interest service ratio and the ratio of reserves to imports, are all flashing signals". A confiança dos bancos poderá ser alimentada se os Governos oferecerem "tangible supports, including contributions to the financing of economic reform and an opening up of their markets to East European goods".

Outros inesperados obstáculos a um fluxo imediato e amplo de investimentos privados surgiram. A proposta conversão do marco alemão do leste numa base unitária com o marco ocidental já tornou os investimentos potenciais na atual RDA mais caros do que os originalmente antecipados e a revelação do desastroso estado do meio ambiente nos países do Leste veio acrescentar um elemento de custo aos investimentos que antes não estava sendo computado: o necessário para aliviar ou não repetir as condições antiecológicas da produção industrial naqueles países.

Finalmente, o problema dos investimentos privados será influenciado pela maneira como se processe a privatização. A Comissão Econômica para a Europa, no seu relatório para 1989/1990, chama a atenção para alguns aspectos relevantes. Se não forem criadas condições reais de competitividade, não se pode presumir que o capital estrangeiro contribuirá automaticamente para um uso mais eficiente dos fatores de produção. Os próprios critérios para privatização, em economias onde não existe um mercado de capitais, podem conduzir a operações de venda que representem, na verdade, transferências de riqueza do Estado para a antiga "nomenklatura" ou para estrangeiros privilegiados. O número de abril da AMEX Bank Review enfatiza o mesmo aspectro: "liberalized prices and a satisfactory legal and accountancy system are essential if the foreign investor is to be able to assess the value of the proposed investment and be able to manage effectively" (FT 24.4.1990).

No que diz respeito aos setores que mais podem atrair os investimentos estrangeiros ou deles beneficiar-se, um estrategista da Morgan Stanley International mencionava como principais os de serviços, eletrônica, automóveis, produção de alimentos, medicamentos, serviços médicos, bancos e seguros. O mesmo consultor exclui os setores químico, sidegúrgico, de alumínio, têxtil e de mobiliário da área prioritária. A enumeração pode ter interesse para a avaliação da capacidade de nossas empresas de participar desses mercados.

Voltando aos comentários do Professor Andreff, os países do Leste não constituem, necessariamente, segundo ele, uma área mais atrativa para a captação de investimentos. Eles apresentam a mesma dose de incerteza política, de instabilidade

social e de crise econômica, em particular de uma dívida externa de difícil gerência, que afastou da América Latina os investimentos privados estrangeiros desde 1982. A esse respeito é interessante notar que, ainda em abril último, o Vice Presidente da Comissão Européia, Leon Brittan, Comissário encarregado de assuntos de concorrência, lamentava, numa conferência no CEPS (Centre for European Policy Studies), de Bruxelas, que os investidores comunitários estivessem perdendo excelentes oportunidades no Leste europeu, inclusive na Alemanha oriental, onde somente investidores da Alemanha ocidental estavam fazendo aquisições, o que poderia conduzir a situações de redução da competição no mercado alemão.

A conclusão para a América Latina, quanto a este capítulo, é, pois, de que a abertura dos mercados do Leste Europeu não representa, necessariamente, a curto prazo, uma "ameaça" de estancamento de fluxos de capitais de risco para o nosso continente em virtude de uma imaginada maior força de atração daqueles mercados. O capital privado irá lá onde encontrar maiores seguranças e melhores condições de remuneração. Não há dúvida, porém, de que aqueles países contarão com amplo apoio oficial nos países desenvolvidos, em particular nos comunitários, para sua recuperação e, nesse sentido, é de prever-se a utilização de esquemas pelos quais o poder público buscará favorecer e estimular os investimentos diretos naqueles países. Isso, obviamente, tornará mais competitivo o mercado para atração de capitais privados estrangeiros.

Comércio

Já na cúpula do Arco, em julho de 1989, iniciaram-se as medidas adotadas pelos países ocidentais e coordenadas pela Comissão Européia destinadas a contribuir para a integração das economias dos países do Leste no sistema de mercado e para a expansão de seu comércio internacional. Aplicáveis inicialmente à Polônia e à Hungria, as medidas então decididas foram posteriormente estendidas à Bulgária, à RDA, à Tchecoslováquia e à Iugoslávia, em dezembro, e à Romênia, em fevereiro deste ano. No que diz respeito à melhoria do acesso aos mercados ocidentais, tais medidas previam a extensão, aos países que dela ainda não se beneficiassem, da cláusula da nação mais favorecida, a inclusão no Sistema Geral de Preferências (este foi ampliado para abranger produtos de interesse especial dos países do Leste), o início da remoção das barreiras quantitativas, o início do exame da remoção de certas barreiras qualitativas (as restrições do COCOM), e o exame de acordos de associação com vistas à criação de zonas de livre comércio. O que se prepara, pois, é uma ampla revisão de todas as condições em que se processa o comércio entre as duas regiões. Os resultados esperados de todas essas medidas são discutíveis.

O primeiro impacto dos acontecimentos do Leste sobre o comércio internacional foi desfavorável para as exportações desses países e ligeiramente favorável às importações. Isso foi o resultado, em parte, dos acontecimentos políticos, mas, em parte considerável, também, da própria evolução econômica desses países. Em todos baixou a taxa de crescimento do PIB. Em todos, com exceção da Tchecoslováquia e da RDA, a produção diminuiu ou estagnou. Na URSS cresceu a uma taxa muito inferior à estimada. A taxa de investimentos baixou. Apareceram ou agravaram-se tensões inflacionárias. A balança comercial inverteu-se, passando de um excedente em 1988 para um déficit em 1989. E a dívida externa cresceu em mais de 15%. Em qualquer hipótese, uma recessão imediata generalizada é o prognóstico de todos os analistas.

A mais longo prazo, os prognósticos são otimistas e as projeções podem oferecer resultados encorajadores. O mesmo número da revista do AMEX Bank acima citado

observa que nos últimos cinco anos as exportações dos países do Leste europeu cresceram à taxa média de 2% em termos reais. Se as reformas derem certo, poderse-ia prever cenários de taxas reais de crescimento de 10 a 20% anuais. Na primeira hipótese isso significaria um crescimento da ordem de 1% no comércio mundial (2% se incluída a União Soviética) e na segunda hipótese de 2.5% (5% se incluída a URSS). Isso significaria um aumento de 31 a 76 bilhões de dólares de comércio internacional, se levados em conta apenas os países do Leste, ou de 65 a 158 bilhões, se levada em conta também a URSS.

Quanto ao comportamento por setores, propõe a Comissão eliminar os entraves às importações de produtos siderúrgicos dos países do Leste aos quais já foi estendida a previsão de aumento das importações de 15% adotada pela Comissão para os seus fornecedores tradicionais. Paradoxalmente, ao mesmo tempo que toma essas medidas diz a Comunidade esperar que o grosso da nova produção siderúrgica nos países do Leste venha a servir às suas próprias necessidades, tendo em vista o esperado "boom" na indústria de construção. De um modo geral, espera-se um aumento da demanda por metais, exceto os metais estratégicos, que podem ver sua demanda reduzida com a diminuição da produção de armamentos. O abandono da produção anti-econômica de borracha sintética pela URSS pode favorecer a demanda pela borracha natural.

No que diz respeito aos produtos agrícolas, as expectativas são de um aumento do consumo de produtos tropicais e de uma diminuição das importações de grãos, em virtude de melhoria da produção local. Em fins do ano passado, o Secretário Geral da CNUCED, M. Dadzie, aventurava ser o consumo dos países do Leste, dentro de três anos, a esperança para o restabelecimento dos preços de cacau, em queda desde 1983, e no seu mais baixo nível histórico. Para Dadzie, os países do Leste poderiam representar um consumo adicional de 300.000 toneladas.

Quanto aos produtos de zona temperada, os grãos em particular, um primeiro efeito será o aumento das exportações do ocidente como ajuda humanitária e para cobrir eventuais déficits nos fornecimentos que certos países do Leste deviam fazer à União Soviética e que agora cessarão de cumprir. A mais largo prazo, a modernização dos métodos de produção e sobretudo de colheita, armazenamento e transporte nos países do Leste levará a que estes se tornem menos dependentes de importações do Ocidente e comecem mesmo a concorrer com as mesmas. O caso mais dramático é o da União Soviética. Com uma produção cerealeira da ordem de 230 milhões de toneladas, a URSS perde, anualmente, cerca de 40 milhões de toneladas por problemas de mal manejo do escoamento da safra. A simples recuperação dessa produção desperdiçada tornará a URSS independente das importações que faz anualmente para cobrir o seu déficit de consumo.

O Centre Français du Commerce Extérieur resume, em poucas palavras, seus prognósticos para o setor agrícola nos países do Leste: à parte as variações de produtos que correspondam à vocação agrícola de cada país, a tendência geral será no sentido de buscar a maior auto-suficiência em produtos agrícolas em cada país e de aumentar as exportações geradoras de divisas. As importações tenderão a se concentrar assim, nesse setor, nos insumos agrícolas e nos produtos "exotiques", vale dizer, tropicais (Agraeurope, 9.3.90).

Finalmente, antecipam todos os analistas um aumento das importações de bens de capital, de produtos de tecnologia avançada e de bens de consumo duráveis. É nessa última faixa que podem aparecer oportunidades para os exportadores latinoamericanos.

A conclusão a tirar é a de que, no que diz respeito ao comércio direto entre os países latino-americanos e os do Leste europeu, o impacto imediato das reformas que estão sendo introduzidas será negativo para o comércio em virtude da esperada recessão econômica naqueles países, embora em casos pontuais e muito especiais se possa esperar um aumento de exportações latinoamericanas de certos produtos essenciais ao projeto de reforma ou destinados a atender a demanda surgente de bens de consumo duráveis ou de alimentos, desde que tais exportações possam ser apoiadas financeiramente de forma adequada. A largo prazo, as oportunidades de comércio tenderão a crescer, mas em condições de grande competitividade. Quanto ao impacto indireto no comércio latino-americano com os países comunitários, a curto prazo será nulo, pois a qualidade da produção dos países do Leste, por um lado, e sua necessidade de atender à demanda interna, por outro, não dará margem a que possam assumir um papel competitivo no mercadointernacional. A mais largo prazo, haverá, provavelmente, um impacto negativo sobre o comércio de determinados produtos para os quais os países do Leste terão, com probabilidade, melhores condições de competição: grãos, carne de aves, de início, produtos têxteis e siderúrgicos, em seguida, e mesmo bens de consumo duráveis, depois, caso assimilem, como é provável, rapidamente, métodos modernos de produção e comercialização. Essas tendências se verão reforçadas quando se materialize a esperada associação entre a Comunidade e os países do Leste europeu (a URSS continuará sendo um caso à parte). Sobre a questão da associação voltarei a falar mais adiante.

Formação de quadros

No que respeita a formação de quadros, o Conselho de strasbourg, de dezembro de 1989, no âmbito do plano de ação PHARE, destinado a auxiliar a transição dos países do Leste para economias de mercado (originalmente concebido para a Polônia e a Hungria, o Plano, adotado pelos 24 mas gerido pelos 12, foi, posteriormente, estendido aos outros países do Leste, inclusive a Iugoslávia) decidiu tomar as medidas necessárias para o estabelecimento de uma Fundac,ão Européia para a Formação Professional e tomar as decisões apropriadas para permitir a participação de cidadãos dos países da Europa central e oriental em certos programas de vocação educativa e de formação semelhantes aos programas comunitários. Este aspecto do plano veio a materializar-se no programa TEMPUS (Transeuropean Mobility Scheme for University Studies). Recentemente o Comissário Martin Bangeman anunciou a preparação de acordos de cooperação com os países do Leste que prevêem ações conjuntas também no domínio da pesquisa, da formação profissional e da gestão de empresas.

O plano PHARE, na verdade, abrange cinco domínios: melhoria de acesso aos mercados ocidentais (com as medidas que mencionamos acima), aprovisionamento alimentar, formação, meio ambiente, investimentos e reestruturação econômica e apoio financeiro. O aspecto de formação tem nele um lugar especial. Conforme observa a Comissão Européia, "a formação será um elemento importante dos diferentes programas setoriais. Todos os países interessados salientaram a necessidade de formação no domínio da gestão de empresas, da formação professional, dos serviços financeiros e das línguas". Como parte dos programas de cooperação no domínio de recuperação e proteção do meio ambiente, um relevo especial será dado à formação de especialistas e de quadros locais.

A Fundação deverá estabelecer contactos estreitos com o CEDEFOP (Centre Européen pour le Dévelopement de la Formation Professionelle) de Berlim, que já opera na esfera comunitária.

Quanto ao programa TEMPUS, destina-se especificamente a promover a formação de quadros através, principalmente, do intercâmbio universitário e está aberto à participação de terceiros países. Umliame especial está previsto com o programa comunitário LINGUA, destinado a expandir o conhecimento das línguas comunitárias. Os domínios fundamentais de atuação do programa serão a gerência e administração de empresas, economia aplicada, ciências e tecnologias aplicadas, agricultura e agro-alimentação, proteção ao meio ambiente e pesquisa em ciências sociais e econômicas aplicada aos problemas do Leste.

Fora da Comissão, o Conselho Internacional para Novas Iniciativas na Cooperação Leste-Oeste, conhecido como Conselho de Viena (instituição informal que desde 1979 congrega, na capital austríaca, uma meia centena de importantes homens de negócios da Europa do Leste e da ocidental para a discussão de temas de interesse comum) propôs, em abril, a criação imediata de um Centro ou Instituto Europeu Leste-Oeste para a formação de gerentes que se concentraria na formação de formadores, no fornecimento de material moderno para a formação, na adaptação de material escrito e de programas às necessidades dos países do Leste, na circulação de informações e no estabelecimento de centros locais de formação. O Conselho sugere estreita cooperação com a Fundação Européia para a Formação Profissional, da Comunidade.

A rapidez com que a Comissão Européia se mobilizou para atuar nesse campo e a rigorosa seleção dos campos de aplicação dos planos e programas de ação demonstram a intenção clara de contribuir para que sejam alcançados resultados concretos no menor lapso de tempo possível. Não seria justo fazer comparações, a esse respeito, com o que ocorre nas relações entre a Europa e a América Latina. Mas não pode deixar de ser comentado o fato de que, embora o diagnóstico dos males que afligem a América Latina e contribuem para a deterioração das relações entre o nosso continente e a Europa apontem, entre outras causas, para as insuficiências latino-americanas no setor de formação de quadros, a cooperação existente entre a CEE e os países da América Latina a esse respeito é praticamente simbólica. Mais recentemente começam a surgir indícios de que os acordos com a América Latina poderão ser aperfeiçoados no sentido de incluírem maior proporção de cooperação científica e tecnológica (com o necessário complemento em termos de formação de pessoal). São os famosos acordos de terceira geração que o Comissário Abel Matutes tem defendido para "upgrade" as relações com a América Latina. Não há sinais, porém, de que essa reformulação se inscreva no quadro de uma revisão estratégica das relações entre as duas regiões e que, por essa razão, ela se proceda dentro de um plano com metas precisas e recursos adequados.

A cooperação dos países comunitários com os do Leste europeu tende a desembocar na formação de um novo círculo concêntrico de interesses em torno da CEE. Como no caso dos países da AELC, já começam alguns países do Leste a sonhar com a adesão formal à Comunidade Européia. Já em fins de 1989 essa hipótese, aliás, não era descartada nem mesmo dentro da Comunidade e pelo menos um Comissário chegou a expressar-se publicamente no sentido de que o alvorecer do século XXI poderia ver um primeiro país do Leste europeu – no caso a Hungria – ingressando na Comunidade. Há poucas semanas, antes de eleger-se Presidente da Romênia, Ion Iluescu anunciava sua intenção de solicitar a adesão formal do seu país à Comunidade. Prevendo inevitáveis movimentos nessa direção (não esquecer que o Presidente Delors se orgulhou, muitas vezes, discutindo os acontecimentos dos fins de 1989, de que a Comunidade era um verdadeiro "pólo de atração" para os países do Leste), a Comissão, já numa comunicação ao Conselho de inícios de fevereiro, elaborava a estratégia de passar "da cooperação à associação" com os países do Leste e apresentava as grandes linhas do

que poderiam ser os termos de referência do contrato de associação, o qual, precisava, devia "se distinguer de tout engagement concernant la question de l'adhésion". Na Comunicação enviada ao Conselho e ao Parlamento sobre o assunto, em fevereiro do corrente ano, a Comissão dizia explicitamente que "um reconhecimento preliminar do objetivo que representa a associação contribuirá para a estabilidade política, favorecerá o desenvolvimento de novos instrumentos de cooperação e reforçará a confiança dos operadores econômicos." Esse último ponto é particularmente interessante no contexto do diálogo entre a Europa e a América Latina, no qual o tema da confiança dos operadores econômicos é um tema recorrente.

Para a Comissão, os acordos de associação deveriam ter como pressuposto progressos sensíveis realizados no cumprimento de compromissos precisos no que concerne à supremacia do direito, ao respeito aos direitos do homem, à criação de multi-partidismo, à realização de eleições livres e leais durante o corrente ano e à liberalização econômica com vistas a introduzir a economia do mercado. Os acordos teriam como elementos principais o comércio, a cooperação (de primeira geração "mais sous de nouvelles formes et avec des moyens nouveaux"), a assistência técnica e o apoio financeiro (segundo o perfil econômico, as necessidades e a capacidade de absorção de cada país), projetos mistos (em matéria de infra-estrutura), diálogo político (que permita à Comunidade proceder ao intercâmbio sistemático de pontos-de-vista com cada Governo) e troca de informações e cooperação cultural. Como vêse, pois, o projeto de associação tem aspectos suigeneris que o distinguem das formas de associação existentes com os ACP e os países mediterrâneos (Malta, Chipre e Turquia). Na verdade, a lógica da associação é desembocar na adesão e assim tem sido entendida até agora (caso dos países mediterrâneos). Os novos acordos, ao contrário dos anteriores, não preveriam, no entanto, a adesão final. Uma eventual conclusão nesse sentido seria o resultado da evolução natural nos países do Leste e de sua integração progressiva às regras prevalecentes na Comunidade.

Conjugado ao projeto de criação do Espaço Econômico Europeu, o projeto de associação com os países do Leste europeu configura, na verdade, uma organização da cooperação econômica (e, dentro de certos limites, da política) em escala européia. Como a Comunidade já tem organizada sua associação com todo o continente africano subdesenvolvido, através do Acordo de Lomé com os ACP, e mantém formas de cooperação particularmente estreitas com os países do Magrebe, Machreque e Golfo, isso significa que, na prática, existe, nitidamente, um bloco vertical que inclui a Europa, a África e o Oriente Médio, ao qual pode-se, esquematicamente, contrapor um bloco continental americano sob a égide dos Estados Unidos da América e um bloco asiático, sob a égide do Japão.

A AMÉRICA LATINA

Aos cenários de uma Comunidade Econômica Européia mais forte do que nunca,mais irradiante do que nunca e menos dependente do que nunca; de uma AELC possivelmente em diluição como instituição mas, de qualquer forma, constituída por países dinâmicos e em processo de maior organização coletiva; de uma Europa do Leste em revolução, mas orientada para a reconstituição de suas economias no modelo ocidental europeu e com plena assistência da Europa, dos Estados Unidos e do Japão, que América Latina temos a confrontar?

Do lado positivo, um continente que no espaço de uma década, em plena crise econômica, sem qualquer assistência externa significativa, foi capaz de reconstituir o

tecido das instituições democráticas de forma geralmente exemplar. Não seria demasiado recordar que o processo de reconversão democrática no continente ocorreu de forma autônoma e seu início precedeu revoluções semelhantes em outras parrtes do mundo, inclusive na Europa. Se as revoluções ocorridas na Europa são causa de contentamento e motivo de esforços especiais por parte dos países desenvolvidos democráticos no sentido de ajudar-lhes a consolidação, o mínimo que se pode dizer é que a revolução latino-americana, à exceção da que se processou de forma cruenta na América Central, não gozou do mesmo reconhecimento internacional nem provocou iniciativas semelhantes de apoio.

Do lado positivo, ainda, vemos no continente iniciarem-se distintos processos de harmonização política e de integração regional, de que, no primeiro caso, a constituição do Grupo do Rio, e, no segundo, a iniciativa de integração parcial brasileiro-argentino-uruguaia são alguns dos mais significativos e promissores exemplos.

Positivos, ainda, são os esforços de reforma econômica e de modernização administrativa em que estão empenhados vários países latino-americanos, bem ilustrados pelas reformas radicais e abrangentes adotadas pelo Presidente Fernando Collor no Brasil.

Mas todas estas medidas de reforma política não têm sido capazes de alterar, fundamentalmente, o quadro econômico negativo que caracteriza a região desde o início da presente década, a "década perdida" para a América Latina como a definiu o Banco Interamericano de Desenvolvimento no seu último relatório anual. Estancou-se o crescimento bruto (0.7% em 1989), diminuiu o crescimento per capita (-8% para a década), reduziu-se a taxa de poupança e de investimentos, diminuiu o ritmo de crescimento da produção industrial, desestabilizou-se a moeda, descontrolou-se a inflação, reduziu-se o crescimento do comércio externo, aumentou a deterioração dos termos de intercâmbio (o volume das exportações progrediu de 57%, mas seu valor cresceu de apenas 25%).

O diagnóstico do subdesenvolvimento, transparente nesse quadro, na esteira de uma corrente de pensamento que teve seu apogeu nos anos sessenta, tem conduzido à conclusão fácil de que os problemas do continente são a decorrência de uma ordem econômica internacional injusta e de que, portanto, a principal responsabilidade pela sua existência – e pela sua correção – é externa. Mais recentemente, à panóplia de ressentimentos e acusações que acompanhava essa visão ideológica da questão, acrescentou-se – e não sem boas razões – o argumento de que as condições para a administração da dívida externa por parte dos países do Terceiro Mundo sendo impraticáveis, haviam os países desenvolvidos com elas instituído um quadro objetivo de impasse para os países em desenvolvimento devedores.

Fugiria ao escopo deste trabalho discutir tanto a teoria do desenvolvimento econômico quanto a complexíssima questão da dívida externa. Nem é nosso objetivo estudar os modelos continentais de desenvolvimento conômico. Nosso propósito é o de procurar compreender as causas da deterioração das relações comerciais e econômicas com a Europa.

Para esse fim, valho-me das conclusões de um estudo que a Comissão Européia acaba de tornar público, elaborado em reação às inquietações formuladas pelo GRULA (Grupo de Embaixadores latinoamericanos junto às Comunidades Européias) perante o COREPER (Comitê dos Representantes dos Estados Membros das Comunidades no

Conselho), em reunião sobre o tema das relações CEE–América Latina, realizada no segundo semestre de 1988. Nesse estudo, intitulado "Análise de las Exportaciones Latinoamericanas a la Comunidad Europea", procura defender-se a Comissão da acusação de que é o protecionismo comunitário uma das causas principais da deterioração do intercâmbio comercial entre as duas regiões. Com base em documentação estatística, demonstra a Comissão que a perda de importância do comércio latino-americano (de 5.6% do total mundial, em 1970, para 4.2%, em 1986) é contínua e geral e não apenas com relação à Comunidade Econômica Européia. Essa perda de importância relativa seria o resultado, fundamentalmente, da estrutura das exportações latino-americanas (50% de produtos alimentícios, seguidos em importância pelos minerais). Segundo a Comissão, essa estrutura não é sequer representativa dos países em desenvolvimento em geral, cujas médias de exportação de produtos alimentares e de minerais são equivalentes à metade das taxas latino-americanas. O mesmo ocorre,e é importante salientar, no que diz respeito ao comércio de produtos manufaturados. Essa categoria de produtos, que representava 70% das exportações mundiais em 1986, e 61% da dos países em desenvolvimento, no caso da América Latina representava menos de 32% de suas exportações. Mas, o que é pior, a proporção das exportações latino-americanas de manufaturas no mercado mundial não cessa de baixar e isso em todas as categorias de produtos, os de alta demanda (com taxas de crescimento superiores a 5% ao ano: equipamentos eletro-eletrônicos, produtos químicos e farmacêuticos); os de demanda média (com taxas em torno de 3%: borracha, plásticos, produtos alimentícios, fumo, equipamentos de transporte, maquinaria industrial) e os de demanda baixa (com taxas inferiores a 2%: produtos metálicos, têxteis e vestuário). No caso dos produtos de alta demanda, a participação latinoamericana é hoje um quinto da que foi em 1970. A título comparativo, a participação dos novos países industrializados da Ásia aumentou, no mesmo período, em 300%. Segundo o estudo da Comissão, o comportamento da América Latina nas exportações mundiais de manufaturas só encontra paralelo no comportamento africano.

Procurando explicações para o fenômeno, o estudo da Comissão aventa a hipótese de que "en el centro del problema se encuentram la inestabilidad monetaria y un uso poco eficaz de los recursos." Para comprová-lo mostra a Comissão que, embora nos anos 70 o crescimento do PIB nos países devedores da América Latina e da Ásia tenha sido comparável (5.1% para a América Latina e 5.8% para a Ásia entre 1974 e 1982), a produtividade fatorial total foi, na América Latina, de 0.8 enquanto na Ásia foi do dobro (1.6). No período subsequente (1983-1988), enquanto duplicou para a Ásia (3.3) tornou-se negativa para a América Latina (-0.8). (O índice da "produtividade fatorial total" é deduzido da comparação da contribuição dos fatores de capital e de trabalho para a formação do PIB). A comparação acima revela um uso muito mais eficiente dos investimentos nos países asiáticos. Tais resultados derivam de que, em sua grande maioria, os países latinoamericanos adotaram estratégias de desenvolvimento econômico baseadas em modelos de substituição de importações. Isso conduziu a um considerável desvio de recursos para os setores protegidos contra as importações, desligados do circuito do comércio externo. Inevitavelmente tal proteção se fez acompanhar de uma perda de competitividade e de eficiência. Essa perda de competitividade se reflete nos índices de investimentos. Enquanto a taxa de investimentos brutos como percentagem do PIB na América Latina é hoje inferior à que era em 1960, ela quase que duplicou tanto para os países da ASEAN quanto para os NIEs asiáticos. Nesse contexto é interessante examinar o que ocorreu com os investimentos estrangeiros pois como estes se orientam, normalmente, para os setores mais ativos da economia, constituem um bom indicador do clima de investimentos e do dinamismo do setor industrial. Ora, nos últimos dez anos a proporção dos investimentos

estrangeiros dos países do CAD (Comitê de Ajuda para o Desenvolvimento), que reúne os países industrializados mais importantes, efetuados na América Latina, sobre o total aplicado nos países em desenvolvimento, diminuiu de 51.6 para 47.8%, enquanto aumentou nos países da ASEAN e nos NIEs asiáticos de 21.5 para 29.8%. Obviamente, a causa principal desse desvio de recursos é a diferença nas taxas de rendimento sobre o capital aplicado. Nos últimos dez anos, enquanto a taxa de rendimento sobre o capital investido nos países desenvolvidos aumentou, e enquanto manteve-se estável para o conjunto dos países em desenvolvimento, ela diminuiu no caso dos países latinoamericanos em cerca de 40%. (Sobre a queda dos investimentos na América Latina e a baixa comparativa nas taxas de rendimento ver "L'investissement direct international et le nouvel environnement économique", OCDE, Paris 1989, pp.48 a 51). Completando o quadro das deficiências comparativas entre a América Latina e a Ásia (sendo a comparação, neste caso, com os NIEs asiáticos apenas), mostra o estudo que também no contiente latino-americano deu-se muito menor atenção à formação de recursos humanos do que na Ásia. Assim, os gastos públicos per capita com educação nos NIEs asiáticos são de quase o dobro dos gastos na Américca Latina.

Está claro que o estudo da Comissão Européia destina-se a inocentar a Comunidade das acusações de protecionismo e a demonstrar que as causas da deterioração nas relações entre a América Latina e a Comunidade encontram-se do lado americano e não do lado europeu. Nenhuma consideração é dada aos argumentos latino-americanos nem menção é feita aos exemplos concretos de protecionismo comunitário que figuram em qualquer análise sobre o comportamento comercial da CEE. Igualmente, nenhum comentário é feito sobre os efeitos nocivos das políticas macroeconômicas nos países desenvolvidos sobre o comportamento dos preços dos produtos de exportação latino-americanos nem é levado em conta o efeito perturbador da dívida externa sobre a evolução do comércio internacional (um aspecto muito bem salientado por Rausser, Rose and Irwin no estudo "World commodity prices: The role of external debt and industrial country policies", in "Agricultural Trade Liberalization – Implications for Developing Countries", recémpublicado pela OCDE). Por todas essas razões, não me parece que da argumentação apresentada no estudo comunitário se possa concluir que não existam fatores externos para a explicação do fenômeno que nos preocupa. O estudo tem o mérito, porém, de chamar a atenção para fatores negativos internos importantes sem a correção dos quais nenhuma melhoria da situação relativa dos países latino-americanos no concerto econômico mundial será possível.

CONCLUSÕES

Parece-me, a esta altura, que algumas conclusões podem ser tiradas do que até agora foi dito.

Em primeiro lugar, não obstante todas as negativas e mesmo admitindo a mais completa sinceridade nas manifestações das autoridades comunitárias no sentido de que a Europa não deseja fechar-se sobre si mesma nem incrementar suas políticas protecionistas, seria de bom senso esperar que as pressões internas, oriundas dos setores tradicionalmente protegidos como o setor agrícola, e, no industrial, as derivadas dos países mais pobres da Comunidade para proteção de suas indústrias menos progressistas e altamente intensivas de mão-de-obra, conduzirão inevitavelmente à prorrogação das medidas protecionistas já adotadas pela Comunidade ou à adoção de novas medidas que redundarão em prejuízo de países latino-americanos. Uma dessas medidas anunciadas e defendidas pela Comunidade é o famoso "rebalancing" tarifário, medida pela qual a Comunidade pretende introduzir, no quadro da Rodada Uruguai, o

princípio da liberdade de instituição de novas tarifas para compensar os efeitos da redução ou eliminação de BTNs.

Uma ineludível aproximação das políticas comerciais dos países da AELC com as políticas comunitárias tenderá a estender ao comércio exterior daqueles países os efeitos esperados das políticas comerciais comunitárias.

A aproximação com o Leste tampouco pode deixar de ter um impacto desfavorável para as relações entre a Europa e os países da América Latina. Esse impacto terá um aspecto comercial, um aspecto financeiro e um aspecto econômico. Os países do Leste constituirão, para a Comunidade Econômica Européia, um mercado para bens e serviços mais acessível, mais favorecido, mais adaptado e possivelmente, a largo prazo, mais dinâmico do que os mercados lotino-americanos. Interesses políticos numa primeira fase, e econômicos numa etapa posterior, os tornarão mais atrativos para aplicações financeiras e investimentos. O que diz o Administrador da Agência para o Desenvolvimento Econômico dos Estados Unidos, Mark Eldeman, referindo-se ao papel dos Estados Unidos no financiamento da reconversão do Leste Europeu aplica-se ainda com maior razão à Europa: "Ensuring the triumph of democracy and peace is what the US is interested in. American resources are limited and money for Eastern Europe will come out of what could otherwise have gone to Central America, Africa and the Middle East. (Caracteristicamente, o continente latinoamericano reduz-se aos países da América Central. Ao sul do istmo nada existe). We are in a zero-sum game in foreign aid and no one gets more unless someone else gets less". O mesmo diz John Wood, Diretor da Canadian International Development Agency: "There are constraints on the aid budget, and there is a lack of additionality. (...) I cannot say that supporting the changes in Eastern Europe will not present a problem of traditional recipients of foreign aid" (FT, 12.12.89). Edelman e Wood estão falando de ajuda, mas o mesmo raciocínio aplica-se a toda forma de cooperação econômica.

Este quadro configura um cenário no qual a dependência européia de produtos latino-americanos diminui, a importância da América Latina, em termos proporcionais, como mercado para as exportações comunitárias se reduz, e o interesse no mercado latino-americano para a aplicação de capitais europeus se vê afetado pela atração competitiva oferecida em outras regiões.

Como verificado, essa evolução não é, necessariamente, o resultado de políticas comunitárias ou européias destinadas especificamente a apequenar a importância da América Latina como parceiro comercial ou de investimentos, embora políticas comunitárias orientadas para o auto-abastecimento e o favorecimento de certas regiões hajam produzido parte dos efeitos de deterioração constatados nas relações econômicas e comerciais entre a Europa e a América Latina. Tais políticas continuarão a existir, não obstante os esforços no sentido de multilateralização do comércio representados sobretudo pelas atuais negociações comerciais da Rodada Uruguai. Embora devam os países latino-americanos continuar a lutar pelo êxito dessas negociações, em suas estratégias de desenvolvimento nacional e de inserção na economia mundial, deverão eles continuar a ter como dado do problema a permanência das políticas protecionistas e discriminatórias por parte dos países desenvolvidos.

Uma análise fria das causas da deterioração das relações econômicas e comerciais entre as duas regiões demonstra, claramente, que, ademais dos fatores exógenos acima identificados, existem fatores endógenos que contribuiram para a emergência da situação negativa descrita. A permanência desses fatores, por si só, seria suficiente para

impedir qualquer reversão das tendências negativas. Historicamente, boa parte desses fatores pode ser explicada por opções racionais feitas em determinado momento em favor de um modelo de desenvolvimento fundado na substituição de importações. Se o diagnóstico presente é o de que esse modelo se encontra superado ou se revela inviável face às condições atuais do comércio e da cooperação econômica internacional, será necessário tirar os corolários de uma tal conclusão e adotar um novo modelo de desenvolvimento econômico e de inserção na economia mundial.

Retomando o caput deste trabalho, só existe uma opção para a América Latina: descontada a opção pelas estratégias de crescimento fechado, hoje reveladas insuficientes ou inadequadas às circunstâncias internacionais, deve a América Latina – e isso é, sobretudo, a responsabilidade dos países de maior renda e de maior peso econômico na região – adotar resolutamente estratégias baseadas na cooperação internacional e na maior inserção na economia mundial. Isso significa, nas presentes circunstâncias, uma opção pela maior abertura às importações, para incremento da capacidade tecnológica, melhoria da produtividade e aumento da competitividade; pela reorientação dos investimentos para os setores ligados às exportações, para aumento da receita e financiamento das importações e serviço da dívida externa; e por uma política de atração do capital estrangeiro em complemento à poupança nacional, dentro de critérios rigorosos de aplicação compatíveis com os interesses nacionais. Essa opção liberalizante, de interesse para o continente, resultará, igualmente, no benefício dos parceiros comerciais e econômicos nos países desenvolvidos. É natural, pois, que ela deva ocorrer no contexto de uma estratégia de negociação em que sejam trocados benefícios recíprocos. A Rodada Uruguai é o foro próprio e a ocasião propícia para uma negociação dessa natureza, no que diz respeito aos aspectos comerciais do programa de abertura. Complementarmente, deveriam os países latino-americanos procurar obter que, assim como estão dispostos os países desenvolvidos a apoiar os processos de reconversão econômica nos países do Leste Europeu com medidas adequadas de alívio de suas dívidas externas, de apoio a investimentos e de formação de quadros, sejam estendidas aos países latino-americanos medidas de caráter semelhante que permitam a mais rápida reconversão de suas estratégias de crescimento e o mais imediato saneamento de suas administrações internas. Tanto as ações internar quanto as externas poderão beneficiar-se de uma maior coordenação entre as nações do continente. Donde a importância dos programas de aproximação política e de integração econômica. O reforçamento dessas políticas deve ser parte integral das estratégias de desenvolvimento e de negociação dos países latino-americanos.

Ao fazer o resumo dos debates sobre o Tema V – "As opções européias face à América Latina" –, o Ministro Gelson Fonseca Júnior concluiu dizendo que, pelo que podia deduzir-se das análises apresentadas, as opções européias estariam condicionadas, em larga medida, pelas opções latino-americanas quanto à sua inserção na economia mundial contemporânea, o que dá especial relevo à questão que iremos abordar agora. Não podia estar mais de acordo com o Ministro Fonseca Júnior, com uma ressalva importante e é a de que não parece haver no espectro de opções disponíveis para a América Latina uma opção euro-latinaamericana e aí, ao contrário da linha geral apresentada pelos debatedores europeus, em especial os da Comissão Européia, até agora, minha conclusão, que antecipo, é a de que não existe um interesse comunitário por uma aproximação privilegiada com a América Latina.

Advirto que me afasto completamente do texto escrito preparado para este seminário e que já se encontra disponível para circulação. Os debates até agora havidos, sem tornar inválidas as observações recolhidas naquele texto, revelaram ênfases distintas no

interesse dos participantes, suscitaram conclusões que me parecem polêmicas, e sugerem, por conseguinte, uma abordagem orientada mais especificamente para os temas tratados. Em meu trabalho escrito, procuro examinar em que medida o advento do Mercado Único, em 1992, a associação da CEE com a AELC, já em negociação, e a próxima associação entre a CEE e os países do Leste europeu concorrerão para redefinir as relações comerciais e econômicas entre a América Latina e a Comunidade Econômica Européia, e intento chegar a conclusões sobre se, nesse contexto, existe uma opção comunitária aberta para a América Latina. Na presente introdução ao debate do Tema VI – "As opções latinoamericanas face aos atuais processos europeus" –, prefiro concentrar-me sobre o que me parece ser o perigoso caminho para o diálogo euro-latino-americano exemplificado por algumas exposições ouvidas desde ontem nesta sala.

Retomo aqui as dez teses formuladas pelo Comissário Abel Matutes, na sessão *inaugural, ilustradas, posteriormente, pelo Diretor para a América Latina, da Comissão, o* Sr. Angel Viñas, e, em certa medida, encontradiças, igualmente, nas apresentações dos debatedores europeus esta manhã. Penso na intervenção do Sr. Gianni Bonvicini. Para um correto entendimento das razões que estão levando os representantes da Comissão a defender as referidas teses, talvez fosse conveniente dar aos Senhores alguma informação sobre a origem das mesmas.

As teses do Comissário Matutes são, na verdade, uma elaboração conceitual das conclusões de um estudo que acaba de ser entregue à Comissão sob o título "Análisis de las Exportaciones latinoamericanas a la Comunidad Europea". É importante e esclarecedor conhecer a gênese desse trabalho, que tem suas raízes num pedido feito pelo GRULA – o Grupo dos Embaixadores latino-americanos junto às Comunidades Européias – durante uma reunião com o COREPER – o Comitê dos Representantes dos Estados Membros da Comunidade Econômica Européia, órgão do Conselho – há cerca de doze meses.

Durante anos, o GRULA manteve um diálogo permanente com funcionários da Comissão e com os Representantes dos Estados Membros no Conselho. Ambos diálogos estiveram interrompidos por cerca de um decênio, resultado, em parte, da franca incompreensão recíproca revelada, constantemente, nos encontros havidos. Acontecimentos políticos do início da década dos oitenta na América Latina (o episódio das Malvinas) deram apenas o pretexto para a interrupção. O diálogo com a Comissão foi retomado em meados da década e, em abril do ano passado, por iniciativaa da presidência espanhola do Conselho, realizou-se uma tentativa de restabelecimento dos encontros formais entre o COREPER e o GRULA, para exame de questões de interesse recíproco entre a Comunidade e a América Latina. Nesse primeiro reencontro (e, até agora, único), manifestou o GRULA o desejo de que o Conselho encomendasse à Comissão um estudo que procurasse identificar as causas reais da constante deterioração nas relações econômicas e comerciais entre as duas regiões, deterioração tanto mais surpreendente quanto ambas as partes reconheciam a existência de vínculos históricos e culturais recíprocos muito especiais que deveriam propiciar uma evolução distinta. Na ocasião – e estão presentes nesta sala pessoas que participaram da mencionada reunião – puseram os Embaixadores latino-americanos ênfase na necessidade de que o estudo cobrisse toda a gama de possíveis causas, devendo incluir, portanto, não apenas as que resultassem de políticas comunitárias, como as que abundantemente vinha o GRULA apontando no diálogo com a Comissão, e resultantes do protecionismo e das discriminações praticadas pela Comunidade contra a América Latina, mas também as que porventura resultassem de condicionantes econômicos de caráter global, de problemas existentes do lado latino-americano e, recordo-me bem,

mesmo as de caráter político e, até isso foi aventado, as porventura resultantes de eventuais preconceitos culturais ou de concepções de ordem estratégica (menção foi feita, na ocasião, à possibilidade de que a Comunidade praticasse uma espécie de Doutrina Monroe às avessas, não querendo privilegiar suas relações com uma região que seria "chasse gardée" norteamericana).

Ora, o estudo que encomendou a Comissão e que agora serve de plataforma a seus funcionários para eximir-se de críticas às políticas de distorção do comércio internacional praticadas pela Comunidade e para lançar sobre a América Latina toda a responsabilidade pela má evolução das relações comerciais recíprocas não obedeceu aos termos de referência solicitados. É unilateral, conceitualmente apresenta conclusões de caráter duvidoso e é, sobretudo, perigoso, pois, longe de contribuir para um melhor diálogo e a busca consciencioso de soluções para os problemas existentes, apenas reforça os vícios já existentes no diálogo anterior que consistiam, precisamente, na recusa em aceitar co-responsabilidade nas causas e, por conseguinte, nas soluções dos problemas existentes. Se antes éramos os latinoamericanos os que nos ocupávamos em lançar sobre a Comunidade a "culpa" de todos os males da nossa relação, agora são os comunitários a rejeitar sobre nós a totalidade das causas dessa deterioração. Mesmo é o diálogo de surdos cuja substituição por uma cooperação esclarecida era o objetivo buscado com a solicitação do estudo por parte do GRULA.

Unilateral, disse, por só levar em conta os problemas que possam ter resultado de políticas adotadas pelos países latinoamericanos. Segundo o estudo, as causas principais da deterioração das relações econômico-comerciais entre a CEE e a América Latina são:

1. Políticas macroeconômicas desavisadas por parte dos Governos latino-americanos que conduziram à instabilidade monetária e a um uso pouco eficaz dos recursos.

2. Políticas comerciais equivocadas, que produziram efeitos adversos sobre a competitividade latino-americana, desviando recursos "hacia los sectores protegidos e ineficientes y los sectores de productos que no entran en el comercio exterior".

3. Baixa prioridade concedida ao desenvolvimento de recursos humanos.

4. Ausência de um clima favorável aos investimentos privados estrangeiros.

O estudo desfaz-se das críticas ao protecionismo comunitário e das acusações de discriminação contra os produtos latinoamericanos argumentando com o êxito dos NICs asiáticos no mercado da Comunidade, onde enfrentam as mesmas condições de acesso. Nenhum exame é feito do impacto da questão da dívida externa no comércio internacional.

Ora, sem desfazer a importância do diagnóstico comunitário sobre as deficientes políticas latino-americanas com repercussão sobre o comércio externo, não é possível elaborar um diagnóstico global do qual estejam exclui~das questões fundamentais como o impacto da Política Agrícola Comum (PAC) sobre as exportações latinoamericanas, os efeitos do protecionismo industrial, os resultados das políticas preferenciais (as discriminações tarifárias e nãotarifárias), e, até mesmo, as discrepâncias de tratamento na cooperação econômica.

No que diz respeito à PAC, é sabido como o protecionismo agrícola comunitário foi responsável direto pela perda de mercado pela América Latina nos países comunitários

primeiro e, depois, em terceiros mercados, como resultado das exportações comunitárias de produtos subsidiados em competição com os produtos não subsidiados que a América Latina exportava anteriormente para aqueles mercados. Graças a uma onerosíssima política de subvenções, que consome mais de metade do orçamento comunitário (a propósito, o volume de subsídios agrícolas pagos pela Comunidade em 1989 foi de 38 bilhões de dólares; em todos os países da OCDE elevou-se ele a 180 bilhões de dólares!), a Comunidade passou de importadora líquida a exportadora líquida *de produtos tais como açúcar, trigo e carne bovina e caminha para o auto-abastecimento* em outros como milho e arroz, produtos de que foi importadora substancial e que figuravam, antes, na pauta das exportações latino-americanas.

Não bastasse o efeito deletério das políticas passadas e vigentes, deseja a Comunidade agora, como compensação para o eventual rebaixamento de certas tarifas agrícolas no quadro da Rodada Uruguai, o direito de criação ou de elevação de tarifas em outros produtos, sob o artificioso pretexto de obter um "reequilíbrio" tarifário global, uma pretensão com endereço certo tanto nas categorias que deseja proteger quanto nos produtos estrangeiros que serão afetados. Ouvimos aqui o Sr. Luiz Fernando Furlan mencionar a ameaça que paira sobre as exportações brasileiras de soja, nesse contexto. Alega, ainda, a Comunidade que já fez, com passadas reformas da PAC, substanciais "concessões" no setor agrícola e que tais concessões deveriam ser contabilizadas a favor da CEE em qualquer negociação sobre redução do protecionismo agrícola. Ora, quando se sabe que a proteção acordada pela Comunidade, em casos concretos, é muitas vezes superior à própria diferença entre os custos internos de produção e os preços internacionais, fácil é concluir que, mesmo fazendo novas "concessões", a Comunidade ainda estaria mais do que protegendo certos setores de sua economia agrícola. Um exemplo basta: em 1988 o preço interior do trigo no mercado comunitá1rio se situou na média de 204 ECUs por tonelada, enquanto que a média do preço no mercado internacional foi de 150 ECUs, o que dava uma diferença a compensar aos agricultores comunitários de 54 ECUs por tonelada. Ora, o "prélèvement" aplicado à importação de trigo na Comunidade foi, nesse ano, de 180 ECUs por tonelada, o que representava uma proteção várias vezes superior à necessária para compensar a diferença de preço.

Sobre as intenções comunitárias no que diz respeito à continuação da PAC é suficiente verificar que, na proposta orçamentária para o próximo ano, é o setor agrícola o maior beneficiário de um aumento das dotações, de cerca de 13.5% com relação ao presente orçamento, o maior aumento anual durante a década corrente.

No que diz respeito ao protecionismo industrial, como pode ignorar o estudo o fato de que é nos países em desenvolvimento e, em particular nos latino-americanos, que mais se tem reduzido o protecionismo enquanto que, segundo dados da própria OCDE, o protecionismo industrial aumentou e não diminuiu nos paises industriais? A esse respeito, não seria fora de propósito lembrar que os países comunitários dedicaram a subvenções e outras formas de auxílio estatal a suas indústrias nacionais o equivalente a mais de 100 bilhões de dólares entre 1986 e 1988. Isso equivale a cerca de 2.2% do PIB dos Doze, em média, sendo que, em alguns casos, chega a 3.1%, como no da Itália. Em casos concretos, o volume de auxílio estatal aumentou, no período considerado, com relação à média 1981/1986. Tal é o da RFA, onde aumentou de 16.6% e o da Holanda, onde aumentou de 4.3%.

Desconhece o estudo a existência de uma discriminação comercial contra os produtos da América Latina. Ora, uma das razões que levaram o GRULA a solicitar a elaboração

de um estudo sobre as relações comerciais entre a Comunidade e a América Latina foi, precisamente, querer entender porque a Comunidade praticava tal discriminação. Recordo-me de, na ocasião, ter apresentado ao COREPER não apenas os dados acima, sobre os efeitos da PAC, mas de ter exemplificado a discriminação com uma demonstração retirada da literatura sobre o assunto que comprovava ser a média tarifária aplicada aos produtos de origem latino-americana 13 vezes superior à aplicada aos produtos africanos e 1.5 vezes superior à aplicada aos produtos da Ásia, e que a proporção em valor dos produtos afetados por barreiras não-tarifárias nas exportações latino-americanas para a Comunidade era duas vezes superior à dos produtos afetados nas exportações africanas e asiáticas para o mesmo mercado. Ainda quanto à política de preferências, como pode a Comissão ignorar que a existência de um Acordo preferencial com os 66 países do Acordo de Lomé (do qual, dentre os países latino-americanos, apenas estão incluídos o Haití e a República Dominicana, recém-admitidos), constitua, implicitamente, uma discriminação contra a América Latina?

Finalmente, como não há discriminação contra a América Latina se na alocação dos recursos orçamentários para a cooperação comunitária a países em desenvolvimento (afora os integrantes do Acordo de Lomé), ou seja, para os países da Ásia e da América Latina, 60% dos recursos são, ano a ano, destinados especificamente à Ásia e apenas 40% à América Latina (dos quais 10% com endereço certo para a América Central)?

Conceitualmente duvidoso, disse. E por vários títulos.

Em primeiro lugar, o retrato que pinta a Comissão é de uma América Latina que não existe. A América Latina das médias estatísticas é uma abstração. Na verdade, as diferenças subregionais e nacionais no continente latino-americano são enormes e muitas das críticas endereçadas pela Comissão à América Latina não se aplicam a vários dos países latino-americanos mais avançados.

Diz a Comissão que o modelo de substituição de importações que, por influência cepalina, foi adotado em todo o Continente mostrou-se adverso à adaptação latino-americana às condições prevalecentes no mercado internacional. Ora, sem querer discutir aqui os méritos intrínsecos do modelo de substituição de importações (um modelo, aliás, seguidamente adotado por países que tornaram-se, depois, importantes exportadores nos setores originalmente protegidos, haja visto o caso americano, há mais tempo, e o japonês recentemente, sem falar no caso comunitário no setor agrícola), permito-me citar aqui apenas o caso brasileiro e valho-me, para isso, de um recente estudo preparado pela Confederação Nacional da Indústria, intitulado "Competitividade e Comércio Internacional: Evidências sobre as Características das Exportações Brasileiras" (CNI, Estudos Econômicos, setembro de 1989). Segundo o referido estudo, a participação dos produtos primários no total das exportações brasileiras reduziu-se de 70% em 1964/74 para 28% em 1988. Utilizando critérios da OCDE para a classificação das exportações de produtos manufaturados, verifica que o grande crescimento das exportações de produtos manufaturados, no Brasil, ocorreu nas indústrias intensivas em escala (e isso é positivo, segundo o estudo), onde passou de 25% para 40% de um decênio para outro; houve uma redução da participação das exportações das indústrias intensivas em recursos (e isso é igualmente positivo, segundo se depreende), de 44 para 29%; e, houve uma ampliação (igualmente positiva) da participação das indústrias de base científica, de 4 para 6.5%. No mesmo período, reduz-se a participação das indústrias intensivas de trabalho. E peço a atenção a conclusão do trabalho, que citarei textualmente: "Essa alteração na composição das exportações de manufaturados possivelmente revela a maior capacidade exportadora de setores que se envolveram em extensa substituição de importações na primeira metade dos anos 70".

O exemplo acima contém uma refutação implícita do modelo de América Latina adotado pelo estudo da Comissão, um modelo em que o continente aparece centrado na exportação de produtos primários.

Mas o trabalho da CNI refuta outro aspecto da apreciação comunitária. Em todas as críticas que faz do comportamento latino-americano, mesmo antes da divulgação do estudo em análise, nunca faltou aos serviços da Comissão comparar-nos desfavoravelmente com os NICs asiáticos. Ora, essa comparação, que supostamente deveria demonstrar a maior capacidade de adaptação dos países asiáticos à demanda do mercado comunitário, não leva em consideração dois aspectos importantes que diferenciam as duas regiões, um interno naqueles países, outro a eles externo.

No que diz respeito ao aspecto interno, o que desejo salientar é a diferença nas estruturas sociais numa e noutra região. Fontes da própria OCDE demonstram que a participação das indústrias intensivas em trabalho nas exportações dos NICs asiáticos para o OCDE aumentou de 22.5 para 37% entre 1962 e 1985, enquanto que a de produtos oriundos das indústrias intensivas em recursos diminuiu de 74 para 19%. Comparando os dados para os NICs asiáticos com os dados para o Brasil conclui a CNI que "as mudanças estruturais observadas na pauta brasileira de exportações de manufaturados tornaram-na mais próxima dos países pequenos da OCDE do que da dos demais NICs." A meu ver, isso é um cumprimento para o Brasil.

Quanto ao aspecto externo, a região asiática não apenas beneficiou-se de importantes créditos oficiais a taxas preferenciais na fase inicial de seu desenvolvimento como tem recebido um afluxo crescente de capitais privados estrangeiros, sobretudo do Japão, cujos investimentos totais na área já superam os americanos. Esse quadro contrasta radicalmente com o quadro latino-americano, onde o desinvestimento tem sido contínuo, o que nos leva a ter que dizer uma palavra sobre a questão do impacto da dívida externa no comportamento do comércio externo da América Latina, um aspecto completamente ignorado no estudo da Comissão.

Não pretendo, aqui, entrar no exame da questão da dívida. Por si só ela poderia ser o objeto de muitos seminários. Mas não quero deixar de mencionar um aspecto para mim relevante, no contexto da crítica comunitária às políticas de exportação latino-americanas, e é o do impacto da dívida no aviltamento dos preços dos produtos de exportação da América Latina. Já que a Comissão atribui ao peso dos produtos primários na pauta de exportação latinoamericana parte das causas da deterioração das relações comerciais entre as duas regiões, valeria a pena pelo menos citar a conclusão de um recente estudo da OCDE no qual se demonstra o efeito perverso da dívida sobre os termos de intercâmbio. O estudo de Gordon Rausser, Marjorie Rose e Douglas Irwin, intitulado "World Commodity Prices: The Role of External Debt and Industrial Country Policies", publicado recentemente pela OCDE (in "Agricultural Trade Liberalization — Implications for Developing Countries", Paris, 1990), é particularmente ilustrativo. Segundo os autores, não apenas "domestic support of and protectionist policies towards agriculture in major OCDE countries has been partly responsible for surplus commodity production and sagging international commodity prices in recent years", mas a combinação de políticas macro e microeconômicas dos principais países da OCDE ("restrictive monetary policies coupled with a deficit-financed fiscal expansion", como praticada nos Estados Unidos e a aplicação de subvenções à produção e à exportação agrícolas, como feita nos Estados Unidos e na CEE), foram particularmente nocivas aos países devedores. Os autores desenvolvem uma interessante argumentação baseada na "overshooting hypothesis" de Frankel, Rausser et al., segundo a qual o preço das

exportações dos países em desenvolvimento permanecerão baixos por tanto tempo quanto permanecerem altas as expectativas de futura apreciação das taxas de juros. Ora 80% da dívida dos países em desenvolvimento está contratada a taxas de juros variáveis e essas apresentaram no início dos anos 80 (e voltam agora a apresentar) expectativas de elevação.

Outro aspecto salientado pelos autores é o das consequências negativas para os países exportadores das variações cambiais quando as dívidas são contratadas numa moeda e as receitas de exportação produzidas em outra. Uma apreciação da moeda da dívida resultará numa depreciação automática das receitas de exportação, um fenômeno que ocorreu nos anos 80 e que pode voltar a ocorrer. O traço comum a todos esses fenômenos é a total impotência dos países devedores com relação às políticas externas que lhe acrescentam a dívida e lhe diminuem as receitas de exportação. Por essas razões, concluem os autores que "it is apparent that a rise in real interest rates and/or a fall in the terms of trade will reduce the welfare of the developing countries. Consequently, an investigation of the particular policy combinations that will produce either of these results is imperative". Ora, o estudo comunitário, como vimos, ignora completamente esses aspectos absolutamente fundamentais da questão. Dizer que um tal exame não se aplicaria no caso, visto serem as consequências das políticas macro e microeconômicas dos países desenvolvidos as mesmas para todos os países em desenvolvimento e, por conseguinte, irrelevante o seu exame para diagnosticar o caso especial das relações euro-latino-americanas seria especioso, visto que os países latino-americanos constituem, precisamente, o maior conjunto de países devedores do mundo e o conjunto dos países de maior endividamento global. Os efeitos daninhos daquelas políticas sobre países terceiros em desenvolvimento pesam, pois, de maneira especial, sobre os países latino-americanos e não podem deixar de ser considerados numa análise que se pretenda objetiva do assunto. Aliás, a leitura desta publicação, que reúne as conclusões de um simpósio realizado em Paris, no início de outubro de 1989, organizado conjuntamente pela OCDE e pelo Banco Mundial, é altamente recomendável. Nesse contexto, não seria demais ressaltar a qualidade das contribuições feitas pela OCDE, em particular pelo seu Centro de Desenvolvimento, presidido por Louir Emmerij, para o estudo das questões econômicas contemporâneas. Ao contrário de outras instituições de países desenvolvidos que apresentam uma visão apologética das políticas por eles adotadas, o Centro procura obter uma visão matizada e equilibrada dos problemas de que trata.

Finalmente, já que o exemplo dos NICs asiáticos nos é constantemente proposto, não seria demais observar que a expansão das exportações de produtos manufaturados por parte daqueles países no mercado comunitário é objeto de sérias preocupações na própria Comissão. Amiudam-se os casos de processos anti-dumping contra os mesmos e em setores considerados "sensíveis" a pressão por acordos de auto-limitação voluntários (não posso deixar de observar quanto é irritante chamar de "voluntários" a esses acordos na verdade impostos).

Perigoso, disse, finalmente, ser o estudo comunitário, pois, ao dar à Comissão um suposto fundamento objetivo para seu imobilismo político com relação à América Latina, perpetua o diálogo de surdos cuja modificação, como já dissemos, era precisamente o objetivo do estudo poder propiciar. Ora, podemos ver com que auto-complacência já passaram os funcionários comunitários a comentar as causas da deterioração das relações euro-latinoamericanas, escudados nas conclusões do estudo em questão.

E isso me leva de volta à motivação original desse estudo que eu mesmo propus, em nome de GRULA, ao COREPER realizar naquela manhã de abril do ano passado. Por

que razão a América Latina pesa tão pouco nas preocupações da Comunidade Econômica Européia? Por que, quando se reunem os Ministros europeus para discutir as relações da Comunidade com o resto do mundo, sobra para a América Latina apenas um "bout de phrase" nos comunicados conjuntos, do gênero "foram também analisadas as relações com a América Latina"? E aqui, justiça seja feita, esse "bout de phrase" é, normalmente, uma concessão feita aos esforços de Portugal e de Espanha para que não se deixe de mencionar a região latino-americana.

Creio que não será difícil encontrar algumas explicações históricas para esse fenômeno. Até sua última ampliação, para incorporar Portugal e Espanha, a Comunidade se articulou sobre os eixos das antigas potências coloniais que tiveram seus impérios ou zonas de influência basicamente na África e na Ásia. Aos países dessas regiões é que a Comunidade estendeu formas de associação e preferências. As preocupações com a América Latina chegaram tardiamente, impulsionadas, no meado desta década, pela ação do então Comissário Claude Cheysson, numa visão estratégica que tinha duas vertentes: uma vertente política implícita (incursão na zona de influência norte-americana no Continente), outra econômica explícita (utilização das potencialidades do mercado latino-americano para a expansão tecnológica da Europa). Sobre essas premissas, Cheysson levou a Comissão a propor e o Conselho a aprovar, em junho de 1987, as "Conclusões do Conselho e dos Representantes dos Estados Membros sobre as Relações entre a Comunidade Européia e a América Latina". Nessas Conclusões lêse, textualmente, que as relações recíprocas deveriam refletir "a importância particular" que o Conselho e os Estados Membros atribuem ao reforçamento e ao desenvolvimento das relações entre a Comunidade Européia e a América Latina "por razões históricas, políticas, econômicas e culturais". Reconhecem elas que existe entre os dois grupos de povos "uma comunidade de valores e de interesses" e "uma visão semelhante da organização do mundo tanto no plano político como no econômico". Sobre tais bases, concluem, "desprende-se a convicção de que a Comunidade Européia e a América Latina são chamadas a desempenhar conjuntamente um papel ativo na construção da sociedade internacional do futuro". O texto termina por convidar a Comissão européia a "fazer propostas concretas apropriadas" àqueles objetivos e a reportar ao Conselho os progressos alcançados. O documento do Conselho era particularmente inovador ao falar da necessidade "de pôr em ação uma estratégia de conjunto coerente" para o reforçamento das relações entre os dois grupos. Essa palavra "estratégia" levou os Embaixadores do GRULA a pensarem que teria havido uma mudança qualitativa na maneira de a Comunidade encarar as relações com a América Latina. Dois anos mais tarde, decepcionados com a falta de progresso na solução dos problemas das relações entre as duas regiões, os Embaixadores do GRULA decidiram cobrar da Comissão a implementação das decisões do Conselho. Nessa ocasião, foram confrontados com a interpretação decepcionante da Comissão de que o Conselho ao recomendar uma "estratégia de conjunto coerente" não havia pedido uma "revisão" do caráter das relações entre as duas regiões, mas tão somente uma "melhor coordenação dos mecanismos de cooperação existentes". Essa interpretação, aliás, não deveria ter surpreendido pois não fazia mais do que confirmar as conclusões a que chegara, poucos meses antes, o Comissário Claude Cheysson, principal inspirador do documento de junho de 1987. Em um jantar de despedida oferecido pelos Embaixadores latino-americanos, no momento em que deixava a Comissão, Claude Cheysson, num discurso de improviso no qual permitiu-se fazer algumas reflexões em voz alta, dizia que, após muita hesitação, havia chegado à conclusão de que "l'Amérique Latine ne compte pas". Queria dizer o Comissário, conforme explicou, que, do ponto de vista de mercado para a Comunidade, as esperanças que ele havia colocado nas potencialidades do mercado latino-americano, como alternativa melhor com relação a outros mercados, não

se haviam materializado. Ora, tudo isso ocorreu antes da grande revolução no Leste europeu. A partir de então, a opção comunitária tornou-se óbvia. Será no grande espaço europeu que a Comunidade procurará construir as bases para sua expansão tecnológica e sua confrontação com os Estados Unidos da América e o Japão.

Tudo isso não resta importância aos esforços que Portugal e Espanha vêm fazendo para trazer para a Comunidade uma dimensão atlântica ou latino-americana. Para sermos realistas, esse esforço ibérico tem sobretudo a ver com objetivos nacionais dos dois países europeus. Tanto Portugal quanto a Espanha se engrandecem na Comunidade se para ela aportarem o contributo de uma relação especial com outras regiões que seja positivo para os objetivos comunitários.

Como dizia um Vice-Ministro espanhol em reunião na Academia de Direito Internacional de Paris, no verão de 1987, "América Latina es nuestro sur", querendo dizer com isso que a América Latina é o aporte extra-continental da Espanha à dimensão comunitária, da mesma forma como as ex-colônias africanas da França e da GrãBretanha o foram desses países. E não é sem razão que a Espanha e Portugal se preocupam com o novo interesse da Comunidade pelos países do Leste europeu, o qual desenfatiza a vertente ocidental da Comunidade, aberta sobre o Atlântico e a América Latina.

O fato de que Portugal e Espanha vejam vantagem em uma maior aproximação entre a Comunidade e a América Latina não é algo que deva pesar negativamente contra esses países. Ao contrário. Apenas a conjunção de interesses pode favorecer uma cooperação profunda e duradoura. Se a América Latina crê num relacionamento mais estreito com a Comunidade e deseja estimulá-lo é encorajando esses esforços de Portugal e Espanha que melhor poderá lograr os seus objetivos. Creio que devemos dar todo o apoio àqueles que de dentro da Comissão ou fora dela vêm defendendo a idéia de que as relações entre a CEE e a América Latina devem ser reforçadas. Nesse sentido, os esforços de pessoas como o Comissário Abel Matutes – que vem tomando toda uma série de iniciativas para viabilizar um relacionamento mais fecundo entre as duas regiões – merecem todos os nossos elogios. Essa é mais uma razão para lamentar que o estudo que serviu de base às suas teses de ontem não seja de molde a contribuir para um melhor diálogo político entre as duas regiões. Não diminui a importância do trabalho que desempenham os funcionários espanhóis e portugueses da Comunidade reconhecer que, malgrado os mesmos, a América Latina continua a ter uma baixa prioridade nas atenções da Comunidade.

Seria de justiça, também, reconhecer, neste contexto, que nem sempre têm os paí-ses latino-americanos sabido reagir de forma construtiva e dinâmica às iniciativas que a Comissão tem tomado para melhorar o clima da cooperação entre as duas regiões. Penso, particularmente, na morna reação latino-americana às iniciativas devidas ao Comissário Abel Matutes para dinamizar a cooperação industrial e vitalizar a cooperação tecnológica com os nossos países.

O tema do debate que estas considerações deveriam introduzir era o das opções latino-americanas face aos atuais processos europeus. No tempo que me sobra não será possível colocar todas as questões que o tema suscita. Não será possível nem sequer colocar as quetões mais relevantes. Limitar-me-ei, portanto, a mencionar apenas um aspecto do mesmo e é saber se existe uma opção européia para a América Latina.

Penso que do exposto já seria possível concluir que não. Na visão comunitária de um mundo europocentrista a América Latina continua a figurar na superfície mais externa de

uma série de círculos concêntricos. Penso que é essa a imagem geométrica que ainda melhor interpreta o pensamento comunitário sobre suas relações externas. Vários anos de esforços portugueses e espanhóis para ascender-nos não nos levaram, ainda, a ser promovidos de círculo. No momento em que, fora do núcleo duro central, a Comunidade já dispõe de formas de associação com a quase totalidade dos países mediterrâneos, africanos e asiáticos, entra em negociações para associar-se aos restantes países da AELC e prepara a associação com os ex-países do COMECON, a América Latina resta praticamente a única região, no mundo, com a qual a Comunidade não chegou a contemplar uma forma estreita de associação. Ao fazer essa constatação neste momento, após tudo o que se ouviu dizer nesta sala, desde ontem, sobre o Plano Bush, não posso deixar de recordar o comentário que fiz em Bruxelas, perante o COREPER, e já antes referido, de que a Comunidade parece praticar uma espécie de doutrina Monroe às avessas, considerando a América Latina "chasse gardée" ou zona de indiscutível influência norteamericana. Não me cabe fazer julgamentos de valor sobre decisões dessa natureza. Pessoalmente pressinto numa tal atitude um julgamento equivocado tanto das reais possibilidades da política internacional quanto da capacidade latino-americana de defender os seus próprios interesses. Estes, como vejo o problema, não estão numa repartição do mundo em grandes blocos imperiais, com os países do terceiro mundo jogando o papel de vassalos econômicos, senão políticos, de algumas metrópoles de poder. Hoje fala-se de três. Há apenas uma década falava-se de cinco, o que demonstra a fragilidade das profecias irrefutáveis. É possível que estejamos caminhando para esse mundo de megablocos no qual países como o meu, regiões como a nossa, não tenham outro papel a desempenhar que o de peões no jogo dos fortes. Eu prefiro pensar que ainda é possível lutar por um mundo mais plural, um mundo em que as combinações possíveis para o relacionamento entre as nações não se limitem às figuras geométricas dos círculos concêntricos ou dos blocos verticais, mas onde possa caber a invenção de cortes transversais. Ou, melhor ainda, um mundo policêntrico, onde, numa pluralidade de universos parcialmente superpostos, seja possível a países como o Brasil, a regiões como a América Latina, exercer ao máximo suas pequenas vantagens comparativas de ordem política, econômica ou cultural. Nesse mundo complexo, e não simplificado, haveria lugar para uma profunda e fecunda cooperação euro-latino-americana, ao lado de todas as cooperações possíveis com outros países ou centros de poder econômico, seja ela a cooperação continental com os Estados Unidos ou uma cooperação transversal com o Japão. Estou seguro de que para países ou regiões como os nossos é essa, ainda, a melhor alternativa.

DOCUMENTOS

A COMISSÃO SUL CONCLUI OS SEUS TRABALHOS

A Comissão Sul foi instituída em 1987, por iniciativa do Primeiro-Ministro da Malásia, Mahatir Mohamad, após amplo debate organizado em Kuala Lumpur pela Fundação do Terceiro Mundo. Coube dirigir seus trabalhos ao estadista Julius Nyerere, ex-presidente da Tanzânia e membro da geração de líderes do Terceiro Mundo que produziu Nehru, Nasser e Tito. Constituem a Comissão Sul 26 personalidades representativas da África, da Ásia, da América Latina e da Oceania. Os membros latino-americanos da Comissão Sul são: Aldo Ferrer (Argentina), Dom Paulo Evaristo Arns e Celso Furtado (Brasil); Enrique Iglesias (Uruguai), Jorge Eduardo Navarrete (México), Carlos Rafael Rodrigues (Cuba), Shridath Ramphal (Guiana) e Carlos Andrés Pérez (Venezuela).

A Comissão Sul vem de concluir seus trabalhos, após três anos de reuniões em diversos países do Terceiro Mundo, e apresentará seu Relatório Final na pro'xima Assembléia Geral das Nações Unidas. Reconhece-se, nesse relatório, que os países do Terceiro Mundo dispõem de ampla experiência comum e que até o presente não foi possível aproveitar essa experiência com o objetivo de uma ação coordenada. Os líderes de uns e outros países têm estado demasiado preocupados com os problemas nacionais e, além disso, é limitado o conhecimento que têm dos próprios países do Sul, sendo pouco o que aprendem uns com os outros.

O objetivo do Relatório que acaba de ser concluído pela Comissão Sul é ajudar os povos e os governos dos países do Terceiro Mundo a serem mais eficazes na busca de soluções para os problemas que os afligem. O mundo está dividido entre uma minoria rica e uma maioria pobre, representando esta última três quartos da humanidade. É inegável que, de maneira geral, a minoria rica atua organizada, dispondo de um quadro institucional que lhe permite realizar um trabalho eficaz. De seu lado, a Comissão Sul pode ser considerada como uma primeira tentativa de organização, ainda que incipiente, da imensa maioria constituída pelos pobres.

O estudo da Comissão Sul dá ênfase aos problemas internos de cada país do Terceiro Mundo, particularmente àqueles ligados à alimentação, saúde, condições de habitação, problemas que são da responsabilidade direta dos governos nacionais. Por outro lado, descortina todo o leque de possibilidades que advirão da cooperação entre países do Terceiro Mundo, particularmente nas sub-regiões em que a complementariedade de ação se impõe. Contudo, é no campo das relações Norte-Sul que mais avançam as propostas da Comissão. Esse programa é sintetizado em seis pontos, conforme resumidos a seguir:

– uma ação no sentido de estancar a transferência de recursos do Sul para o Norte, de remover o peso da dívida externa dos países em desenvolvimento e de escalonar o serviço da dívida de modo a compatibilizá-lo com um crescimento sustentado de, pelo menos, 2 a 3 por cento ao ano;

– acordos multilaterais para proteger globalmente o meioambiente, assegurando porém a continuidade do desenvolvimento. Tais acordos devem reconhecer que a pobreza tem de ser superada a fim de garantir a proteção ambiental do Sul, reipeitada a liberdade dos governos para definir as prioridades nacionais de suas políticas;

– a duplicação, até 1995, do volume das transferências concessionais de recursos para os paí-ses em desenvolvimento, dando-se prioridade às transferências através de instituições multilaterais; os novos recursos devem se destinar à produção de alimentos, à satisfação de outras necessidades básicas, ao controle demográfico, à energia e às demais áreas ligadas ao meio-ambiente;

– a criação de mecanismos internacionais independentes destinados a avaliar as necessidades dos países em desenvolvimento, a estabelecer normas e indicadores de desempenho, critérios e condicionalidades apropriados a cada país. Esses mecanismos, atuando como um sistema de assessoria, auxiliariam consideravelmente a despolitizar as negociações entre instituições financeiras internacionais e países em desenvolvimento;

– a fixação de um calendário para suspender as barreiras protecionistas que impedem o crescimento das exportações dos países do Terceiro Mundo, bem como a inclusão do comércio de tecidos na disciplina do Gatt e a remoção das várias "áreas cinzentas" que impedem o acesso dos países em desenvolvimento aos mercados dos países desenvolvidos. Medidas devem ser tomadas para estabilizar e defender os preços internacionais dos produtos primários, particularmente aqueles de maior interesse para os países em desenvolvimento. Da mesma forma, deve ser firmado um compromisso visando facilitar o comércio de produtos primários e garantir assistência internacional para que esses países possam diversificar suas exportações;

– a incorporação de cláusulas de contingência nos acordos internacionais a fim de proteger os países em desenvolvimento das excessivas flutuações nas taxas de juros internacionais, nas taxas de câmbio e na relação de trocas.

AS CONSULTAS MUNDIAIS DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DIREITO AO DESENVOLVIMENTO COMO UM DIREITO HUMANO (1990)*

Vêm de realizar-se no Palais des Nations, sede da Organização das Nações Unidas em Genebra, as "Consultas Mundiais sobre a Realização do Direito ao Desenvolvimento com um Direito Humano" (08 a 12 de janeiro de 1990), convocadas pela Comissão de Direitos Humanos da ONU. As referidas Consultas Mundiais das Nações Unidas tiveram o propósito de proceder a um exame amplo e aprofundado da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, adotada pela resolução 41/128 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 04 de dezembro de 1986, tendo em vista a realização do direito ao desenvolvimento como um direito humano. As Consultas Mundiais contaram com cerca de 150 participantes de todo o mundo, dentre membros da comunidade acadêmica internacional convidados pelo Centro de Direitos Humanos da ONU e confirmados pelos respectivos Governos, representantes de Estados membros da ONU, e organizações não-governamentais (NGO's). Como Perito brasileiro convidado para as Consultas Mundiais pelo Centro de Direitos Humanos da ONU e com a indicação confirmada pelo Itamaraty, e por ter sido apresentado na condição de Consultor Jurídico do Itamaraty, vejo-me na obrigação de encaminhar o presente Relatório sobre as Consultas Mundiais das Nações Unidas que ora se encerram ao Senhor Ministro de Estado, Interino, das Relações Exteriores.

2. Os principais pontos levantados na sessão solene de abertura das Consultas Mundiais, realizada na manhã de 08 de janeiro na salle XXII do Palais des Nations, podem ser assim resumidos. O Secretário-Geral Adjunto das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Jan Martenson) ponderou que o desenvolvimento abarca o ser humano em todos os seus direitos, e destacou como questões prioritárias para estudo os efeitos de "structural adjustment policies" (e participação popular), a dívida externa e a corrida armamentista, "sem desviar" da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986. O presidente do Grupo de Trabalho de Peritos Governamentais sobre o Direito ao Desenvolvimento (Alioune Sene) referiu-se aos obstáculos ao desenvolvimento, salientando a condição dos "grupos vulneráveis", e ressaltou que "l'accomplissement du développement implique la mise en oeuvre des droits de l'homme". O Diretor-Geral das Nações Unidas para Desenvolvimento e Cooperação Econômica Internacional (Antoine Blanca), ao enfatizar a inter-relação entre a paz e a segurança, por um lado, e o desenvolvimento econômico (mais igualitário), por outro, sugeriu duas medidas

---

(*) Relatório CJ/195, de 12-22 de janeiro de 1990, do Consultor Jurídico do Ministério das Relações Exteriores, Professor A.A. Cançado Trindade.

concretas: a) um plano de ação para a incorporação dos direitos humanos ao processo de desenvolvimento; b) fortalecimento do ECOSOC para considerar a dívida externa e os ajustamentos estruturais e para um abordamento "mais integrado" dos direitos humanos.

3. A seguir, o Secretário-Geral da UNCTAD (K. K. S. Dadzie), tomando o desenvolvimento como um processo global (não confinado aos países em desenvolvimento), acentuou a importância de conceber e aplicar os "structural adjustment programs" (em vista de planos econômicos pré-concebidos) tendo presentes as lições a serem extraídas dos impactos sociais adversos e efeitos nos direitos humanos; referiu-se à convicção da UNCTAD de que somente mediante a cooperação multilateral encontrar-se-ão soluções, e apontou como áreas prioritárias a eliminação da pobreza e abordamentos alternativos a políticas econômicas marcados por considerações de equidade e responsabilidade social. Enfim, a porta-voz das organizações não-governamentais (NGO's) representadas (E. Ballantyne) realçou a necessidade de superação de diferença ideológicas e do racismo (apartheid) e discriminação racial, e a relevância do desarmamento e dos avanços na questão do status das mulheres

4. As Consultas Mundiais das Nações Unidas compuseram-se de duas partes substantivas. A primeira delas consistiu em cinco conferências, sobre aspectos distintos do direito ao desenvolvimento como direito humano, proferidos por cinco Professores convidados pelo Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas e com as indicações confirmadas pelos respectivos Governos, quais sejam: G. Abi-Saab (Egito), A.A. Cançado Trindade (Brasil). A. Pellet (França), V. Kartashkin (URSS) e D. Turk (Iugoslávia). Na tarde de 08 de janeiro, na salle XII do Palais des Nations, procederam a suas exposições os Professores AbiSaab, Kartashkin e Turk. O Professor Abi-Saab discorreu sobre a evolução recente das noções de autodeterminação e soberania plena sobre as riquezas e recursos naturais em relação ao direito ao desenvolvimento como direito humano. O Professor Kartashikin aventou a possibilidade de uma denegação ou violação do direito ao desenvolvimento ser considerada uma "violação flagrante e massiva dos direitos humanos". E o Professor Turk argumentou que, à luz dos eventos no Leste Europeu, o processo corrente de "desideologização" criava um clima mais propício à realização do direito ao desenvolvimento, com um consequente abordamento mais equilibrado entre os direitos civis e políticos, e econômicos, sociais e culturais.

5. Na manhã de 09 de janeiro, na salle XII do Palais des Nations, ministravam suas conferências os Professores Pellet e Cançado Trindade. O Professor Pellet concentrou-se na "pluralidade de sujeitos" do direito ao desenvolvimento, entre os quais "*não há uma hierarquia*"; *esta última existe em relação às necessidades dos países em* desenvolvimento. O grande ausente da Declaração de 1986, segundo ele, é a "communauté internationale dans son ensemble". O objeto do direito ao desenvolvimento se consubstancia, segundo Pellet, em "obligations de comportement" e não "obligations de résultat", e sua implementação recai no regime jurídico da proteção internacional dos direitos humanos.

6. O Professor Cançado Trindade, em sua conferência, procedeu de início a uma análise da Declaração de 1986, segundo a qual os sujeitos ativos do direito ao desenvolvimento são os seres humanos e os povos, e os sujeitos passivos, com responsabilidades distintas, os Estados (individual e coletivamente) e os seres humanos (individual e coletivamente — comunidades, associações, grupos). O direito ao desenvolvimento, como um "direito humano inalienável" (direito subjetivo), há de ser distinguido do direito internacional do desenvolvimento, com fontes distintas, sistema normativo objetivo

voltado à transformação mais equilibrada e equitativa das relações entre Estados juridicamente iguais e economicamente desiguais. Após advertir para os obstáculos à realizac,ão do direito ao desenvolvimento, o Professor Cançado Trindade concentrou-se nas possíveis modalidades de implementação do direito ao desenvolvimento, à luz dos instrumentos de proteção internacional dos direitos humanos. A última parte de sua exposição, e a mais longa, voltou-se à relação do direito ao desenvolvimento com outros direitos humanos: defendeu a tese da interdependência e indivisibilidade de todos os direitos humanos, e o entendimento de que o direito ao desenvolvimento só pode vir a reforçar (e não a debilitar) direitos anteriormente formulados, criticou contundentemente a teoria das "gerações de direitos", destacou as dimensões "individual" e "coletiva" do direito ao desenvolvimento, e relacionaou a matéria com a possibilidade de uma desejável expansão do núcleo de direitos interrogáveis (face ao indevido prolongamento de estados de exceção e suspensão de direitos na história recente de diversos países). Por se tratar da exposição do Perito brasileiro, a conferência do Professor Cançado Trindade (ONU, documento HR/RD/1990/CONF. 36, pp. 1-17) encontra-se anexada a este Relatório (Anexo I, infra).

7. Às cinco exposições acima seguiram-se, na tarde de 09 de janeiro, prolongados debates sobre os pontos de vista avançados, que marcaram o final da primeira parte substantiva das Consultas Mundiais das Nações Unidas. Durante os debates, a tese da indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos angariou aceitação geral. Algumas intervenções são dignas de registro. Representantes das Nações Unidas atentaram para os problemas de determinação da ordem de prioridades e das desigualdades dentro das sociedades, e, quanto à realização do direito ao desenvolvimento, identificaram como "missing link" a falta de codificação até o presente do "right to benefit from social justice". O Professor Asbjorn Eide (Noruega) aventou a possibilidade de Estados agirem em defesa dos *povos* na implementação do direito ao desenvolvimento, com o que concordou o Professor Cançado Trindade (Brasil) para isto recordando as petições – instituindo processo perante a Corte Internacional de Justiça – da Nova Zelândia contra França no caso dos Testes Nucleares (1973-1974) e recentemente de Nauru contra Austrália no caso das Terras de Fosfato (1989 em diante).

8. O Professor Paul De Waart (Holanda) insistiu no ponto de que quando a Comissão de Direitos Humanos da ONU levantou a questão do direito ao desenvolvimento, tinha antes em mente um "princípio do direito internacional", de modo a reforçar direitos já existentes, e não proceder à formulação de um novo direito. Algumas NGO's argumentaram, não surpreendentemente, que a significação maior da Declaração de 1986 residia, mais do que nos aspectos legais, no seu impacto na ação futura das agências de desenvolvimento e na própria estrutura sócio-econômica da ONU. Outros participantes destacaram a importância da junção entre os temas do desenvolvimento e dos direitos humanos. O rapporteur do Grupo de Trabalho de Peritos Governamentais sobre o Direito ao Desenvolvimento (K. L. Dalal) advertiu para a necessidade de não se impor condições para a assistência ao desenvolvimento e para a relevância do fator "emprego", porquanto "development without employment has no meaning".

9. A segunda parte substantiva das Consultas Mundiais das Nações Unidas, que se estendeu por dois dias (10 e 11 de janeiro), igualmente na salle XII do Palais des Nations, consistiu em uma série de numerosas e breves exposições, seguidas de breves debates sobre cada uma delas, a cargo de alguns membros da comunidade acadêmica internacional, poucos representantes de Estados (Equador, Colômbia e Venezuela) e diversas NGO's. Alguns dos pontos levantados merecem registro. Nas exposições e debates do dia 10, algumas NGO's se manifestaram em favor do fortalecimento do

"status" – a níveis nacional e internacional – das populações indígenas. Outros participantes destacaram a importância de se juntar as temáticas do desenvolvimento e dos direitos humanos, de modo a propiciar um diálogo entre as agências de desenvolvimento e as atividades no domínio dos direitos humanos. O Professor J. Iguiñiz (Peru) foi categórico ao sustentar que não se pode lograr o desenvolvimento sem participação (popular), e o imprescindível direito de participação, no âmbito do direito ao desenvolvimento, pode vir a requerer a descentralização do decision-making político e econômico em diversos países. O Embaixador Galo Leoro (Equador) atentou para a necessidade e as dificuldades de se lograr um "sustainable development". Participantes africanos levantaram problema linguístico: de que modo e em que idioma transmitir esta nova temática das Nações Unidas do desenvolvimento a comunidades locais na África que falam apenas idiomas africanos?

10. Nas exposições e debates do dia 11, avançaram-se as idéias de que o problema da dívida externa é um "proble'me de coresponsabilité" afetando a todos, e de que não cabe impor restrições à ajuda para o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. Curiosamente, representantes de agências financeiras internacionais (FMI, Banco Mundial) culparam também os próprios Estados pela não-realização, até o presente, do direito ao desenvolvimento. Algumas NGO's apontaram como deficiência da Declaração de 1986 a falta de referências aos recursos humanos e sua participação, e à democratização. O Professor Alain Pellet (França) sugeriu a criação de um "observatoire", composto de representantes dos Estados, do mundo acadêmico e do Secretariado da ONU, para acompanhar a aplicação e observância do direito ao desenvolvimento.

11. O último dia das Consultas Mundiais das Nações Unidas, 12 de janeiro, foi todo reservado a uma discussão geral e final sobre matéria, focalizando três pontos centrais, a saber: *problemas, critérios* e *mecanismos* de implementação e cumprimento do direito ao desenvolvimento como um direito humano. Os debates, que se estenderam das 09:00h às 18:00h, tiveram lugar igualmente na salle XII do Palais des Nations. Os principais pontos levantados acerca dos *problemas* podem ser resumidos como a seguir. O Professor Paul De Waart acentuou a necessidade de ratificação, por todos os Estados, dos dois Pactos de Direitos Humanos das Nações Unidas; algumas NGO's argumentaram da mesma forma quanto à observância dos direitos da mulher internacionalmente reconhecidos e quanto à necessidade de ratificação pelos Estados da recente Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (1989). As NGO's também insistiram na relação entre o direito ao desenvolvimento e os problemas das populações indígenas. As NGO's ademais alertaram para a necessidade de responsabilidade ("accountability") da parte não somente dos governos, mas também dos bancos, corporações e outras entidades pela realização do direito ao desenvolvimento. O rapporteur do Grupo de Trabalho de Peritos Governamentais sobre o Direito ao Desenvolvimento (K. L. Dalal) atentou para o que chamou de "decline of ideology and spread of secularism" em nossos dias.

12. Ainda durante os debates sobre os *problemas*, alertou-se para a "pauvre representativité" nas presentes Consultas Mundiais das Nações Unidas das NGO's dos países em desenvolvimento (ou neles sediadas). Participantes africanos chegaram mesmo a declarar que não desejavam a "intermediação operacional" das NGO's, uma vez que "cabia aos próprios *povos* defender os direitos dos povos"; advertiram ademais que o próprio processo de desenvolvimento tem por vezes sido a fonte de violações dos direitos humanos. O representante do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) singularizou os seguintes problemas: "la gravité du proble'me

de l'extrême pauvreté pour la mise en oeuvre du droit au développement", a questão da diversidade cultural no mundo contemporâneo, o problema da violência econômica, a questão da condição da mulher, o problema do meio-ambiente, e a questão da participação popular (e.g., os projetos do PNUD nesse sentido). Acrescentou que a "sociedade civil" compreende todos os grupos sociais (sindicatos, associações profissionais, NGO's, etc.), e ressaltou a "necessária cooperação" entre os Ministérios das Relações Exteriores e os Ministérios do Planejamento e da Economia, e entre estes e o sistema das Nações Unidas (inclusive o Banco Mundial e o FMI).

13. Nos prolongados debates do dia 12 de janeiro, podem ser resumidos como a seguir os principais pontos levantados acerca dos *critérios*. Sugeriram-se, de início, como critérios para avaliar os direitos dos povos: as condições de vida, as condições de trabalho (emprego, "self- or co-management"), a democracia; admitiu-se, porém, a dificuldade de elaborar critérios universais, o que realçava a relevância de critérios nacionais. Alguns participantes ressaltaram a necessidade de mais pesquisas e estudos no âmbito das Nações Unidas sobre o direito ao desenvolvimento (e.g., sua relação com os direitos humanos). Representantes das Nações Unidas sugeriram, a esse respeito, a preparação, pela Comissão de Direitos Humanos das Nações Unidas, de uma lista de instrumentos e documentos relevantes da ONU diretamente pertinentes à implementação do direito ao desenvolvimento como um direito humano. O Professor Danilo Turk (Iugoslávia) atentou para a adequação dos abordamentos multidisciplinares, e comentou que, quando se trata de questões atinentes ao desenvolvimento os instrumentos ou argumentos puramente legais revestem-se de valor um tanto relativo, como, e.g., no sistema do GATT. O Professor Asbjorn Eide (Noruega) destacou a necessidade de indicadores de desenvolvimento a níveis tanto nacional quanto internacional, e a interação entre eles; admitiu que tais indicadores podem ser diferentes em planos distintos (e.g., global e regional), o que requereria que fossem definidos distintamente. Relembrou, ademais, o "over-all inspiring guide and goal" do direito ao desenvolvimento, o artigo 28 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, e notou que a noção de "povo", embora "extremamente vaga", tinha assumido um papel proeminente nas discussões em curso.

14. Anteriormente, um participante africano havia manifestado suas incertezas quanto à noção de "povo", o que levou o Professor Cançado Trindade (Brasil) a ponderar que, embora a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos de 1981 consagrasse "direitos dos povos" juntamente com um elenco de direitos civis e políticos, econômicos, sociais e culturais, subsistia a ausência de critérios geralmente aceitos no direito internacional acerca dos primeiros, o que requeria que se dedicasse maior atenção à questão da implementação dos direitos dos povos e dos direitos atinentes às coletividades humanas. O Embaixador Alioune Sene (Senegal) identificou como bases para a aplicação do direito ao desenvolvimento ("développement équilibré de l'homme") a equidade, a igualdade de oportunidades e a justiça social.

15. Enfim, ainda nos prolongados debates do dia 12 de janeiro, os principais pontos levantados quanto aos *mecanismos* podem ser resumidos como a seguir. O Professor Vladimir Kartashkin (URSS) sugeriu, para a implementação do direito ao desenvolvimento, a criação de um Comitê de Peritos Independentes, com a devida repartição geográfica, servindo a título pessoal, e relatando à Assembléia Geral da ONU; à constituição deste órgão seguir-se-ia, no futuro, a elaboração de uma Convenção sobre o Direito ao Desenvolvimento, dada a necessidade de se inserir o direito ao desenvolvimento em um "legal framework". Alguns participantes favoreceram a criação de tal Comitê, enquanto outros consideraram "mais realista e econômico" designar um

rapporteur especial sobre a matéria (a nível da Comissão de Direitos Humanos da ONU). O Embaixador Alioune Sene (Senegal) advertiu para a necessidade de "evitar a proliferação de órgãos e estruturas", mas àquela altura já se formava consenso sobre a necessidade de estabelecimento de algum tipo de mecanismo de implementação do direito ao desenvolvimento.

16. O Professor Danilo Turk (Iugoslávia) favoreceu a idéia do estabelecimento de um *Comitê de Peritos Independentes, a relatar* à Assembléia Geral ou ao ECOSOC ou a ambos, transcendendo assim o nível da Comissão de Direitos Humanos; sustentou o fortalecimento do papel do Secretário-Geral das Nações Unidas neste domínio, assim como a função de coordenação a ser atribuída ao Centro de Direitos Humanos das Nações Unidas. Atentou ainda para a necessidade de coordenação entre as próprias NGO's (no desenvolvimento de indicadores na realização do direito ao desenvolvimento), e comentou que a avaliação do processo de realização do direito ao desenvolvimento é um processo em si mesmo, que necessita de "evolving indicators" a contarem com a concordância dos Estados.

17. O Professor Cançado Trindade (Brasil) avançou quatro alternativas de possíveis mecanismos de implementação do direito ao desenvolvimento como um direito humano, a saber: a) no caso de se tipificar uma denegação ou violação do direito ao desenvolvimento como uma "violação massiva e flagrante" dos direitos humanos e dos povos, o estabelecimento de um sistema de petições ou comunicações inspirado no modelo do sistema da resolução 1503 do ECOSOC, devidamente coordenado com procedimentos coexistentes do gênero; b) adoção de um sistema de relatórios periódicos dos Estados à Comissão de Direitos Humanos da ONU, com os questionários refletindo um abordamento mais equilibrado e integrado dos direitos civis e políticos, e econômicos, sociais e culturais; c) estabelecimento de um sistema de monitoramento (fact-finding), a cargo de um Grupo de Peritos ou um rapporteur especial, nomeado pelo Secretário-Geral da ONU ou pela Comissão de Direitos Humanos, para considerar situações atinentes à realização do direito ao desenvolvimento como um direito humano, em coordenação com outros órgãos de supervisão internacionais, particularmente os dotados de um mandato concreto sob tratados gerais de proteção internacional dos direitos humanos (e.g., o Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Comitê de Direitos Humanos, o CERD, etc.); d) realização de estudos aprofundados por um órgão como a Subcomissão para a Prevenção de Discriminação e a Proteção de Minorias da ONU, de modo a identificar questões-chave referentes à realização do direito ao desenvolvimento como um direito humano. O Professor Cançado Trindade aventou ainda a possibilidade de combinações de dois ou mais dos quatro métodos acima (e outros possíveis métodos), dada a "comprehensive nature" do direito ao desenvolvimento (abrangendo a proteção da pessoa humana e dos povos nos domínios civil, político, econômico, social e cultural), e sustentou a necessidade de estabelecimento de alguma forma de institucionalização da implementação do direito ao desenvolvimento *como um direito humano* nos próximos anos. Por se tratar de intervenção do Perito brasileiro, as sugestões do Professor Cançado Trindade encontram-se anexadas a este Relatório (Anexo II, infra).

18. A intervenção do Perito brasileiro teve repercussão imediata e positiva nos debates. Considerando-a "very feasible and useful", o Professor Danilo Turk (Iugoslávia) comentou que as sugestões acima poderiam ser postas em prática no futuro breve, e a de estudos aprofundados pela Subcomissão para a Prevenção de Discriminação e a Proteção de Minorias de imediato, com atenção inicial, e.g., nos direitos sociais. Também comentou que a "liberdade de associação", e.g., mencionada em ambos os Pactos de

Direitos Humanos da ONU, é área que poderia ser mais desenvolvida, e que ilustra a inter-relação entre os direitos civis e políticos, e econômicos, sociais e culturais. O Professor K.L. Dalal (Índia) comentou que, a ser criado um Grupo de Peritos como mecanismo de monitoramento, poderia ele reunir-se não apenas na sede da ONU em Nova York mas também em alguns países em desenvolvimento. O representante do Centro de Direitos Humanos da ONU (Th. McCarthy) considerou perfeitamente factível a sugestão de estabelecimento de um sistema de petições ou comunicação inspirado no sistema da resolução 1503 do ECOSOC, recordando a respeito a existência de antigas resoluções do ECOSOC solicitando que o procedimento da resolução 1503 cobrisse não apenas os direitos civis e políticos mas também os direitos econômicos, sociais e culturais. Também o Professor Danilo Turk (Iugoslávia) entendeu que o procedimento da resolução 1503 do ESCOSOC, "vinculado" à Declaração Universal de Direitos Humanos, poderia no presente contexto ser utilizado em conexão com o artigo 28 da Declaração Universal.

19. Ao final dos debates, o presidente do Grupo de Trabalho de Peritos Governamentais sobre o Direito ao Desenvolvimento (Alioune Sene) procedeu a um resumo dos principais pontos levantados sobre os problemas, critérios e mecanismos de realização do direito ao desenvolvimento como um direito humano, e destacou a enorme utilidade para as Nações Unidas de que se revestiram as Consultas Mundiais que ora se encerravam. Ficou entendido, na presença do Secretário-Adjunto das Nações Unidas para os Direitos Humanos (Jan Martenson), que o Secretariado da ONU prepararia um relatório à Comissão de Direitos Humanos sobre as presentes Consultas Mundiais.

20. De minha parte, considero que as Consultas Mundiais das Nações Unidas constituíram-se em exercício dos mais oportunos e úteis para clarificar a própria conceituação do direito ao desenvolvimento *como um direito humano* e considerar os possíveis métodos de sua implementação. Os avanços conceituais logrados nas Consultas Mundiais se inserem – a meu ver corretamente – no reconhecimento, prevalecente na melhor doutrina contemporânea, da interdependência e indivisibilidade *de todos* os direitos humanos. Dos prolongados debates, também se pôde deprender o entendimento prevalecente hoje nas Nações Unidas de que o desenvolvimento, longe de ser apenas econômico, constitui um processo *global*, a abarcar a proteção dos seres humanos e dos povos nos domínios civil, político, econômico, social e cultural.

21. No plano operacional, as Consultas Mundiais contribuíram para identificar os obstáculos a serem superados com vistas à realização do direito ao desenvolvimento como um direito humano, e para considerar as alternativas para o estabelecimento de um sistema de monitoramento. Um possível paralelo com os debates nas Nações Unidas de uma ou duas décadas atrás revela uma evolução interessante: enquanto que nas décadas de sessenta e setenta discutia-se o exercício do direito de autodeterminação dos povos até que estes últimos se constituíam em Estados independentes, hoje vai-se muito mais além. Passam-se a discutir os direitos do ser humano e das coletividades humanas no âmbito das estruturas globais de dominação e exploração. Introduzem-se nos debates as chamadas "intermediate structures and groups", ou instituições e grupos de auto-organização dos povos, – o que equivale a repensar as premissas básicas do próprio sistema internacional contemporâneo.

22. A consagração do direito ao desenvolvimento como um direito humano introduz assim um forte componente ético na avaliação e condução das relações internacionais contemporâneas. É difícil evitar a impressão de que a temática das Consultas Mundiais que ora se encerram, a do direito ao desenvolvimento sob um novo enfoque, o dos

direitos humanos, revestir-se-á de importância transcendental a ponto de vir a permear o tratamento de vários outros assuntos pelas Nações Unidas nos próximos anos. Nesse sentido, um dos traços marcantes, senão a contribuição fundamental, das Consultas Mundiais de 1990, foi a clara e inexorável *vinculação*, que transpareceu dos prolongados debates, entre os temas do *desenvolvimento e dos direitos humanos*. Esta é, a meu ver, uma conquista do melhor pensamento internacionalista contemporâneo, que representa em última análise uma contribuição decisiva para a humanização do processo do desenvolvimento.

Genebra/Brasília, 12-22 de janeiro de 1990.

Antônio Augusto Cançado Trindade
Consultor Jurídico

Anexos:

I. Conferência proferida pelo Perito Brasileiro, Professor Cançado Trindade, na primeira parte substantiva das Consultas Mundiais das Nações Unidas, em 09 de janeiro de 1990, sobre "The Legal Dimensions of the Right to Development as a Human Right: Some Conceptual Aspects".

II. Intervenção do Perito Brasileiro, Professor Cançado Trindade, nos Debates Finais das Consultas Mundiais das Nações Unidas, de 12 de janeiro de 1990.

Anexo I

"LEGAL DIMENSIONS OF THE RIGHT TO DEVELOPMENT AS A HUMAN RIGHT: SOME CONCEPTUAL ASPECTS"

Conferência proferida pelo Perito Brasileiro, Professor A.A. Cançado Trindade, na Primeira Parte das Consultas Mundiais das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano (Palais des Nations (salle XII), Genebra, 09 de janeiro de 1990).

(ONU, doc. HR/RD/1990/CONF. 36, pp. 1-17).

SUMMARY: 1. The 1986 U.N. Declaration. II. Subjects, Legal Basis and Contents of the Right. III. Obstacles. IV. Implementation. V. Relation to Other Human Rights.

I. The 1986 U.N. Declaration

In 1977 the U.N. Commission on Human Rights recommended to ECOSOC a request to the U.N. Secretary-General to undertake a study, in connection with debates initiated in UNESCO, of the international dimensions of the right to development as a human right. On the basis of the Secretary-General's study of 1979, the Commission on Human Rights adopted a resolution in that year stating that the right to development was a human right and "as much a prerrogative of nations as of individuals within nations". Two years later, in 1981, ECOSOC approved the Commission's decision to establish a Working Group of 15 governmental experts to dwell upon the matter; from 1982 to 1985, the Working Group embarked on the elaboration of a draft Declaration on the Right to Development, considering its "individual" and "collective" aspects. In 1985 the matter was referred to the U.N. General Assembly, where for two years it was the object of dense negotiations. In

1986, the III Committee of the General Assembly adopted the Declaration by 133 votes in favour, one against, and 9 abstentions; the U.N. Declaration on the Right to Development was at last adopted in plenary session by the General Assembly (resolution 41/128, of 04 December 1986), with 146 votes in favour, one against, and 8 abstentions (I), containing a preamble with 17 paragraphs and 10 Articles in its operative part.

The U. N. Declaration on the Right to Development states quite clearly that "the human person is the central subject of development and should be the active participant and beneficiary of the right to development" (Article 2 (I), and preamble). It qualifies the right to development as "an inalienable human right" of "person and all peoples" (Article I), by virtue of which they are "entitled to participate in, and contribute to, and enjoy economic, social, cultural and political development, in which all human rights and fundamental freedoms can be fully realized" (Article I (I)).

The Declaration addresses itself repeatedly to States, urging them to take all necessary measures for the realization of the right to development (Articles 3 (3), 4, 5, 6, 7 and 8). Responsibility for the realization of the right to development is placed primarily on States (Article 3 (I)), "individually and collectively" (Article 4 (I)), but also on all human beings, "individually and collectively" (Article 2 (2)), i.e., individuals and communities. The Declaration envisages measures and activities at both national and international levels (Articles 3 (I), 4, 8 and 10) for the realization of the right to development. The Declaration thus encompasses a wide and complex range of relationships meant to contribute to the realization of the right to development.

II. Subjects, Legal Basis and Contents of the Right

The 1986 Declaration clarified to some extent the key questions of the subjects, legal basis and contents of the right to development, much discussed in the preparatory work of the Declaration and in expert writing in the years which preceded it [2]. As to the subjects, it is noteworthy that the Declaration, as pointed out, proclaims the right to development as an inalienable human right, by virtue of which every human person and all peoples are entitled to enjoy economic, social, cultural and political development. The active subjects or beneficiaries of the right to development are thus the human beings and peoples. In addition, like what happens in contemporary formulation of other rights pertaining to human collectivities, or to the human person in society, or "l'homme ou peuple situé", distinct sets of obligations [3] may be distinguished: in the present context, the responsibilities ascribed by the Declaration to States, individually and collectively, and, as counterpart of the human right to development, the responsibilities incumbent also upon human beings, individually and collectively (communities, associations, groups). The passive subjects of the right to development are thus those who bear such responsibilities, with emphasis on the obligations attributed by the Charter to States, individually and collectively (the collectivity of States).

Possibly the major significance of the Declaration on the Right to Development lies in its recognition or assertion of the right to development as an "inalienable human right". The emerged formulation and acknowledgement of this right of the human person and of peoples was intuitively forecasted or anticipated by a few authors some years ago [4]. But even nowadays, in the first years following the Declaration, some precision is required as to the legal basis and contents of the right to development. The Declaration contains elements which are already embodied, mutatis mutandis, both in human rights instruments proper (such as, e.g., the 1948 Universal Declaration, the two U.N. Covenants on Human Rights, and U.N. resolutions of various kinds on the subject) and in

sources of the international development law (such as the 1974 Charter of Economic Rights and Duties of States, the 1974 Declaration – and Programme of Action – on the Establishment of a New International Economic Order, and relevant U.N. General Assembly resolutions) [5].

It is important to keep in mind the distinction between the "international law of development" ("droit international du développement"), and the "right to development" ("droit au développement") as a human right as proclaimed in the 1986 Declaration. The former, with its various components (right to economic self-determination, permanent sovereignty over natural wealth and resources, principles of non-reciprocal and preferential treatment for developing countries and of participatory equality of developing countries in international economic relations and in the benefits from science and technology), emerges as an objective international normative system regulating the relations among juridically equal but economically unequal States and aiming at the transformation of those relations, on the basis of international cooperation (U.N. Charter, Articles 55-56) and considerations of equity, so as to redress the economic imbalances among States and to give all States – particularly the developing countries – equal opportunities to attain development [6]. The latter, as propounded by the 1986 Declaration, and inspired in such human rights provisions as Article 28 of the 1948 Universal Declaration and Article I of both U.N. Covenants on Human Rights, appears as a subjective human right, embodying demands of the human person and of peoples which ought to be respected.

Three years after the adoption of the U.N. Declaration on the Right to Development, its significance has been acknowledged by some countries, in their comments and views on the implementation and further enhancement of the Declaration, forwarded to the U.N. Secretary-General and considered by the U.N. Commission on Human Rights in its 1989 session. According to some of those comments and views, the primary significance of the Declaration is reflected in the fact of its giving the right to development the status of an "inalienable human right" (Jamaica), its stressing the "all-embracing global" nature of the problem of development in our days linked to the observance of human rights (USSR), its *awareness of the need of a "comprehensive realization" of all human rights (Yugoslavia)*, and its recognition of the interdependence of all human rights (Brazil and India) [7]. Furthermore, the right to development focusses on the interaction between human rights and development issues [8], at last brought together.

III. Obstacles

The U.N. Declaration on the Right to Development itself was attentive to the obstacles to be overcome in order to provide equality of opportunity for development. The Declaration refers to the elimination of those obstacles in Articles 5 and 6 (3) and two consideranda of the preamble, and identifies them as being: massive and flagrant violations of rights of human beings and peoples (ensuing from situations such as those resulting from apartheid, all forms of racism and racial discrimination; foreign domination and occupation, aggression, foreign interference and threats against national unity and sovereignty and territorial integrity), threats of war and refusal to recognize the fundamental right of peoples to self-determination.

In addition, the [U.N.] open-ended Working Group of Governmental Experts on the Right to Development, originally established in 1981 by the U.N. Commission on Human Rights, recently considered (1989) as further obstacles to be surmounted for the realization of the right to development the following: the arms race and the threat of

nuclear holocaust, poverty and destitution, illiteracy, economic imbalances in international relations, the deterioration of the environment and the ecological balance, ideological and religious intolerance, different forms of violence, and natural disasters. On the other hand, it also considered, as factors which may foster the harmonious development of mankind, the progress in science and technology and the dissemination of knowledge and cultural values through information and communications media (so as to facilitate exchanges among men and cultures) [9].

IV. Implementation

The formulation and assertion of the right to development lead then to the next question, that of its implementation or vindication. The issue can be properly considered within the universe of international human rights law. By and large, human rights which have found expression in multiple instruments at global and regional levels form the object of groups of provisions that have functions which may appear different but are often complementary to each other, namely: to protect the life and physical integrity of human beings and to secure the exercise of other fundamental rights and freedoms; to prevent and eliminate all forms of discrimination; to secure minimum conditions of living [10].

Human rights range substantively from those which impose limits to State intervention (e.g., right to life, right not to be illtreated, liberty and security of person, freedoms of thought, conscience, religion and opinion, freedom of movement) to those which require State action (e.g., right to work and to an adequate standard of living, including food, housing and clothing; right to health and to social security; right to organize trade unions; right to education) [11]. Human rights range procedurally from those which can be vindicated by the victims themselves (or their representatives) to those which involve a complex web of actors, namely, the victims themselves, interest groups, judges, legislators and the administration. The normative-judicial model, suitable to the implementation of individual rights, appears inadequate to the implementation of, e.g., rights pertaining to human collectivities, the protection of which may require the mobilization of public funds and resources. The basic shortcoming of the judicial control model is that it treats all rights in a rather undifferentiated way, starting from the assumption that they are all susceptible of being vindicated by the same method [12].

In practice it does not happen so; rights pertaining to human collectivities seem to call for a distinct approach to the means and the institutional arrangements for their implementation or vindication. As it has pertinently been pointed out, sometimes legislative measures may prove sufficient, but other times one may have to make "a concerted effort to cross cultural, socioeconomic and other barriers in order to inform potential victims of their rights" [13]. Violations of those rights may affect so many individuals that individual litigation may prove unsuitable or unjustified, and it may happen that national rules of locus standi end up by denying standing [14]. In this broader dimension, it is clearer that the "justiciability" of a right cannot be erected as a conditio sine qua non of its existence and recognition as such: there are rights which cannot properly be vindicated today before a tribunal by their active subjects ("titulaires") [15]. This point needs further reflection and considerable rethinking of international human rights law, given the emergence of rights pertaining to human collectivities.

In any way, it can also be argued that, having been brought to the realm of international human rights law, the right to development, when raised in concrete cases, may well count on the operation of the means of implementation proper to the international protection of human rights (basically, the petitioning, the reporting and the fact-finding

systems). To this effect a range of possible courses of action may be contemplated in the future. These might be pursued, first, at the initiative of the human beings concerned, individually and collectively (communities, associations, groups), as active subjects of the right to development. Secondly, the possibility is not to be discarded of the initiative of States acting on behalf of peoples, to protect them: clear indications to this effect can be found in, e.g., two applications instituting proceedings before the International Court of Justice, namely, that of New Zeland (against France) in the Nuclear Tests case (1973-1974), and that of Nauru (against Australia) in the pending Phosphate Lands case (1989 onwards).

However, having raised this possibility, it seems that it is in particular on the methods of human rights protection proper that the right to development is likely to count on for its implementation as a human right. The 1986 Declaration, in this respect, actually refers, in its preamble, to relevant instruments of the United Nations and its special agencies in the present domain. Anyway, the implementation of the right to development as a human right, given the "individual" and "collective" dimensions of the right at issue and its comprehensive nature, may prove to be a complex and multi-faceted one.

V. Relation to Other Human Rights

Moreover, we need be guarded against the pitfalls of an inadequate compartmentalization of human rights, first because it hardly reflects the reality of their actual implementation, and secondly because it may pave the way to invocation of undue restrictions to the exercise of certain rights. Let us concentrate on these two points. As to the first one, it may be recalled that the proposed dichotomy between individual and social rights, which found expression in the "legislative" phase of elaboration of the two U.N. Covenants on Human Rights bearing in mind their respective means of implementation, did not resist the onslaught of time, as the U.N. Covenant on Civil and Political Rights also foresaw the possibility of a "progressive realization" of certain rights and the U.N. Covenant on Economic, Social and Cultural Rights contained provisions susceptible of application in the short run. Contrary to the old assumptions, it was soon realized that there were civil and political rights that required "positive action" on the part of the State (e.g., the droit civil to judicial assistance integrating the guarantees of due process), just as there were economic, social and cultural rights linked to the guarantee of a measure of freedom (e.g., right to strike and trade union freedom) [16].

In this respect, already from the early sixties onwards the ILO drew attention to the fact that certain rights, of an economic and social character (e.g., right not to be subjected to forced labour, freedom of association for trade union purposes, freedom from discrimination in relation to employment and occupation) were most closely related to civil liberties and even more akin to these latter than to other economic, and social rights [17]. Other examples could be recalled, e.g.: the fundamental right to life and physical integrity of the human person presupposes the existence not only of penal provisions to punish any act contrary to that right but also institutional means and arrangements to be secured by the State; and the right to a fair and public hearing presupposes the existence of an independent and adequate structure of the Judiciary; and the guarantee of freedom of opinion and expression may demand from the State initiatives and acts to safeguard the freedom of the press and the communications media; and so forth. In sum, even the most "classical" rights may require the intervention of the State in order to secure their observance [18].

The proposed classification of individual, social and peoples' rights is to be properly

approached on the understanding that one category of rights cannot prescind from the existence of the others. By the same token, the rights of certain categories of protected persons, regarded as belonging to particularly vulnerable groups and standing in need of special protection – such as, e.g., rights of workers, of refugees, of women, of the child, of the elderly, of disabled persons – are to be properly approached on the understanding that they are complementary to those enshrined in general human rights treaties. Whether one has in mind the protection of certain rights vis-à-vis the State (fundamental freedoms) and/or the guarantee of other rights by the State itself, the implementation of instruments turned to rights which may appear distinct as to the protected persons or as to the kind of protections sought is to be properly taken as complementary to that of general treaties on human rights protection (e.g., the two U.N. Covenants on Human Rights and the three regional – European, American and African – Conventions) [19].

In the line of the more lucid thinking in international human rights law, it is a merit of the 1986 U.N. Declaration on the Right to Development that it provides guidelines for approaching the relation of the right to development to other human rights. In three of its particularly significant passages (Articles 6 (2), 9 (1) and preamble), the Declaration stresses that all human rights are indivisible and interdependent and that, in order to promote development, equal and urgent attention should be given to the implementation of civil, political, economic, social and cultural rights, and the observance of certain human rights cannot thus justify denial of others; likewise, all the aspects of the right to development are indivisible and interdependent and each of them is to be considered in the context of that right as a whole. The Declaration in this way echoes the endorsement, by the celebrated U.N. General Assembly resolution 32/130 of 1977, of the thesis of the indivisibility and interdependence of all human rights advanced by the 1968 Proclamation of Teheran, the roots of which may be traced back to the 1948 Universal Declaration and its preparoty work undertaken by the U.N. Commission on Human Rights [20].

The globalist perspective pursued by the United Nations was prompted by the fundamental changes undergone by so-called contemporary international society (inter alia, decolonization, capacity of massive destruction, population growth, environmental conditions, energy consumption). The globalist conception, externalized by U.N. GA resolutions 32/130 of 1977 and others (res. 39/145, 43/113, 43/114, 43/125) and by the Declaration on the Right to Development, has contributed to focus on the promotion and protection of the rights pertaining to human collectivities and on the priority search of solutions to generalized gross and flagrant violations of human rights.

The 1986 Declaration can only come to re-inforce other human rights previously formulated. May it be recalled that this globalist approach, which emanated from the United Nations, was soon to have repercussions, and pave the way for distinct solutions, also at regional level. As known, in the African continent, the draftsmen of the 1981 African Charter on Human and Peoples' Rights opted for the inclusion in that single Convention of a catalogue of civil and political (Articles 3-14), economic, social and cultural (Articles 15-18), and peoples' (Articles 1924) rights, with a mechanism of implementation common to them all (Articles 46-59 and 62). In the European continent, the Council of Europe distinctly opted for the adoption, in 1987, of the First Protocol to the European Social Charter, expanding the list of rights protected under this latter. And in the American continent, the OAS also distinctly opted for the adoption, in 1988, of the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights Relating to Economic, Social and Cultural Rights, incorporating certain economic, social and cultural rights to the inter-American system of human rights protection [21]. There could hardly be any pretense of a supposed antagonism of solutions at global (United Nations) and regional

levels, the multiple instruments of protection being complementary to each other, given their overriding identity of purpose.

We are led to consideration of the second point, namely, that of undue restrictions to the exercise of human rights. It is jurisprudence constante of international supervisory organs that permissible restrictions to the exercise of guaranteed rights are to be restrictively interpreted; furthermore, there can hardly be room for implied limitations (limitations implicites) [22]. The right to development, as propounded by the 1986 Declaration, comes, in the context of development initiatives, to re-inforce existing rights and the interdependence and indivisibility of civil, political, economic, social and cultural rights; the globalist approach (supra) discloses the complementarity between so-called "individual" and "collective" rights and preserves the indivisibility of rights with predominantly individualist as well as collectivist orientations or inclinations [23]. In the same line of thinking, the requirements of material development could not be invoked to justify restrictions to the exercise of guaranteed human rights; this is so given the interaction between human rights and development [24] (cf U.N. GA resolution 37/199) and the Declaration's warning that all aspects of the right to development are also indivisible and interdependent and to be taken into account in the context of the whole.

The right to development, with its comprehensive nature, is commonly said to have at a time an "individual" and "collective" (social) dimension; to distinguish plainly, however, between socalled "individual" and "collective" rights may amount to reducing the substratum of those rights to the means of their exercise [25]. All those rights in a way have a social dimension, in that – whether exercised by individuals or groups – they are related in varying degrees to the community, and solidarity is not the exclusive apanage of any category of rights [26]–. An atomized or fragmented view of human rights, not relating them to each other, can easily be misleading: for example, the assertion that the right to a clean environment brings about limitations to the exercise of some economic and social rights (to a greater extent than of "classical" rights) is not remindful of the fact that that right has come to expand and re-inforce existing rights [27]. So has the right to development, and this may well bring about some adjustments to render new rights effective.

This is the necessary consequence of the complementary nature of all human rights. Reversely, a denial of the right to development is bound to entail adverse consequences for the exercise of civil and political as well as economic, social and cultural rights. The search, in recent years, of more effective means of implementation of economic, social and cultural rights, conducive to distinct solutions at global (the new machinery of the U.N. Committee on Economic Social and Cultural Rights) and regional (supra) levels, was undertaken surely under the influence of the fundamental unity of conception and the indivisibility of human rights. The formulation of the right to development, likewise, could only have been undertaken in the light of that same conception and indivisibility. The phenomenon we witness in our days is not that of a succession, but rather of the expansion and strengthening of recognized human rights.

The atomized outlook of human rights (supra), with its distortions, are on the other hand rendered possible by the theory of "generations" of rights: human rights, whichever way they are classified, disclose an essentially complementary nature, interact with each other; they do not "replace" each other, distinctly from what the unfortunate invocation of the image of the passing of generations would seem to indicate. Moreover, the analogy of the "generational succession" of rights, from the point of view of the evolution of international law in this domain, does not appear historically sound: developments on the

matter in municipal and international law do not seem to have taken place pari passu. Thus, while in internal (constitutional) law the recognition of social rights was in general in many countries subsequent to that of civil and political rights, the same did not occur at international level, as exemplified by the various and successive international labour conventions (as from the establishment of the ILO in 1919), some of them preceding the adoption of more recent international conventions devoted to civil and political rights. It is important, in this domain, even in our days, to reduce or bridge the gap which seems to persist between the constitutionalist and the internationalist outlooks of the matter [28].

Parallel to the evolution of international human rights law as a whole, developments also occur with regard to, and within, the proposed categories of rights themselves. Sometimes, this takes place by normative action, other times by the process of interpretation. A couple of examples can be here briefly recalled, such as, e.g., the apparently narrowing scope of the right to property, or else the growing attention to the need of realization of the principle of non-discrimination as reflected in various human rights instruments incorporating it, or else new proposed treatment of a given category of rights.

As to this last point, it should not pass unnoticed, e.g., that recently, in the closing stages of the preparatory work of the Additional Protocol to the American Convention on Human Rights Relating to Economic, Social and Cultural Rights, while its draftsmen were presumably endeavouring to overcome the classical and outdated dichotomy between, on the one hand, civil and political rights, and, on the other hand, economic, social and cultural rights, they saw it fit, however, to introduce, within the ambit of these latter, a new dichotomy, namely: that betwen, on the one hand, the social rights of "progressive realization" (most of the rights enshrined in the Protocol), and, on the other hand, the social rights which could be "immediately demanded" (right of association and trade union freedom, Article 8 (1) (a), and right to education. Article 13), susceptible of implementation by the same methods provided for by the American Convention for civil and political rights [29]. This shows how difficult and risky it is to attempt to generalize on constituent rights under whichever classification.

Two concluding remarks remain to be made. First, the right to development – like the right to a clean environment – discloses with clarity the intertemporal dimension [30] in the international protection of human rights, perhaps not sufficiently explored up to date. This dimension encompasses both the "dynamic" interpretation of human rights treaties and instruments and their actual application in the cas d'espe'ce (e.g., the gradual crystallization of the notion of "potential" victims) [31].

Secondly, and last but not least, the recent progress in the search for a more effective implementation of economic, social, and cultural rights and in the formulation of the right to development bears witness of the considerable advances achieved in recent years, at doctrinal level, by the conception of the indivisibility of rights. The acknow-ledgement of those advances, however, cannot make abstraction of endeavours of identification, at the normative level, of a nucleus of nonderogable rights of universal acceptance (e.g., rights to life, not to be subjected to torture or slavery, not to be condemmed by retroactive application of penalties).

This reassuring consolidation of a hardcore of fundamental nonderogable rights, as a definitive achievement of civilization, has not taken place pari passu to developments at the procedural level, where the absence of a "hierarchy" between the distinct mechanisms of protection seems to continue to prevail. Those mechanisms have in

practice re-inforced each other, revealing or sharing an essentially complementary nature, as evidenced, e.g., by the incidence here of the test of the primacy of the most favourable provision to the alleged victims.

In this framework of diversity of the means of protection, there seems to be no logical or juridical impossibility to keep on advancing, concomitantly, in the search, at the substantive level, of an expanded universal nucleus of non-derogable rights, and, at the procedural level, e.g., of an increasingly more effective implementation of social rights, is the light of the conception of the indivisibility of human rights. While such an expansion of the hardcore of fundamental rights cannot for the time being be achieved, a current attitude has consisted in focussing attention on the devising and improvement of guarantees with regard to all human rights (both non-derogable and derogable).

However, the consideration of the possible expansion of the nucleus of non-derogable rights appears surely as a commendable step for the near future, keeping in mind the distortions and abuses perpetrated by the chronic and pathological prolongation of states of exception – declared and non-declared – and suspension of rights in the recent history of various countries, with the consequent reiterated, systematic and large-scale violations of human rights therein. Moreover, taking the proposed categories of rights as forming an indissoluble whole and considering that the observance of certain social rights and of the right to development has a direct bearing upon the exercise of even certain classical rights of freedom (civil and political), nothing would impede, epistemologically, that in the future some of the former (e.g., right to work, right to education) and the right to development would or could also come to integrate that "expanded" hardcore of non-derogable rights.

Geneva, 09 January 1990.

A. A. Cançado Trindade

Anexo II

"LEGAL DIMENSIONS OF THE RIGHT TO DEVELOPMENT AS A HUMAN RIGHT: SOME CONCEPTUAL ASPECTS"

Intervenção do Perito Brasileiro, Professor A.A. Cançado Trindade, nos Debates Finais das Consultas Mundiais das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento como um Direito Humano (Palais des Nations (salle XII), Genebra, 12 de janeiro de 1990).

– "I have much benefited from listening to successive interventions from the academic community, State representatives and non-governmental, organizations, disclosing a variety of multidisciplinary approaches to the right to development as a human right. Having said that, it is my understanding that, as the right to development was formulated by the 1986 Declaration as a human right, juridical considerations remain of the utmost importance to its implementation, as much as they were duly taken into account in its formulation, if the right to development is to be instrumentalized at all. Moreover, as the 1986 Declaration itself explicitly refers to relevant instruments of the United Nations and its specialized agencies in the domain of the international protection of human rights, it may be contended that the right to development as a human right may count on the accumulated experience of the United Nations as to the means of the international implementation of human rights for the implementation of the right to development at international level. The following are just some brief constructive remarks as to this point.

First, if an alleged denial or violation of the right to development (e.g., refusal of access to education, housing and health services, growth of unemployment, etc.) can be taken to amount to gross or massive and flagrant violation of human and peoples' rights, a possible implementation means could be devised in the line of a communications system inspired in the model of the ECOSOC resolution 1503 procedure, properly co-ordinated with co-existing procedures of the kind.

Another possible means could be a system of periodic State reports, forwarded to such an organ as the U.N. Commission on Human Rights, on the basis of its experience on the matter parallel to reporting systems under human rights treaties. Inspiration could also be found in the rich experience of the ILO in this area. Questionnaires would be prepared in such a way as to reflect a more balanced, integrated approach to civil and political, and economic, social and cultural rights, pursuant to the view which begins to prevail in present-day international human rights thinking.

A third possible means would consist of resort to some kind of monitoring system, in the form of fact-finding or inquiries. The U.N. Secretary-General or the U.N. Commission on Human Rights could consider the possibility of appointing a working group of experts or a special rapporteur – or similar evaluating mechanism – on given situations with a direct bearing on the realization of the right to development as a human right, i.e., on situations manifestly resulting from the condition of underdevelopment. A monitoring mechanism of the kind should rely essentially on the expertise of its members, and conduct its work in the light of the specificity of the international protection of human rights. It should, moreover, maintain a constructive dialogue in coordination with other international supervisory organs, in particular those operating with a concrete mandate under general human rights treaties (e.g., the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, the Human Rights Committee, CERD, etc.). This would be in line with the prevailing co-existence of multiple international supervisory organs with distinct legal bases and functions.

Fourthly, and last but not least, implementation endeavours were to contemplate also the undertaking of studies in depth by such an organ as the U.N. Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities aiming at, e.g., identifying specific key issues pertaining to the right to development as a human right (e.g., health, housing, access to education and information, etc.).

A combination of two or more of the above-suggested methods is not to be excluded, and may indeed prove suitable, given the comprehensive nature of the right to development as a human right, encompassing the protection of the human person and of peoples in the civil, political, economic, social and cultural domains. And the above-mentioned are not exclusive of other and possibly new methods of implementation that could be devised. In any case, there is surely need of some form of institutionalization of the implementation of the right to development as a human right in the years to come".

Geneva, 12 January 1990.

A. A. Cançado Trindade

Notas

[1]. For an account of the drafting of the Declaration, cf. e.g., inter alia, M. Bulajic, Principles of International Development Law, Dordrecht, M. Nijhoff, 1986, pp. 332-345; J. Alvarez Vita, Derecho al Desarrollo, Lima, Cult. Cuzco Ed., 1988, pp. 8-108; M. M. Kenig-Witkowska, "The U.N. Declaration on the Right to Development in the Light of its Travaux Préparatoires", International Law and Development (ed. P. De Waart, P. Peters and E. Denters), Dordrecht, M. Nijhoff, 1988, pp. 381-388. For recent reassessments of the Declaration, cf., generally: Ph. Alston, "Making Space for New Human Rights: The Case of the Right to Development", 1 Harvard Human Rights Yearbook (1988) pp. 3-40; G. Abi-Saab, "Le droit au développement", 44 Annuaire suisse de droit international (1988) pp. 9-24; B. G. Ramcharan, "The Role of the Development Concept in the U.N. Declaration on the Right to Development and in the U.N. Covenant", International Law and Development (ed. P. De Waart, P. Peters and E. Denters), Dordrecht, M. Nijhoff, 1988, pp. 295-303; J. Crawford, "The Rights of Peoples: Some Conclusions", The Rights of Peoples (ed. J. Crawford), Oxford, Clarendon Press, 1988, pp. 172-174.

[2]. Cf. the papers by R. Ago, R. Zacklin, G. Abi-Saab and A. Eide, in Le Droit au développement ou plan international – Colloque (1979), Hague Academy of International Law (hereinafter quoted Hague Colloquy), The Hague, Sijthoff/Nijhoff, 1980, pp. 7-8 (Ago), 117-118 (Zacklin), 162-164 and 168-170 (Abi-Saab), and 402-403 and 415 (Eide).

[3]. I. J. Koppen and K.-H. Ladeur, Environmental Rights, Florence, European University Institute, [1989], p. 33 (2nd draft, internal circulation).

[4]. Kéba M'Baye, "Le droit au développement comme un droit de l'homme", 5 Revue des droits de l'homme/Human Rights Journal (1972) pp. 505-534; J. A. Carrillo Salcedo, "El Derecho al Desarrollo como Derecho de la Persona Humana" 25 Revista Española de Derecho Internacional (1972) pp. 119-125.

[5]. Cf., e.g., Jorge Castañeda, "La Charte des droits et des devoirs économiques des États", 20 Annuaire français de droit international (1974) pp. 31-77; P. M. Martin, "Le nouvel ordre économique international", 80 Revue générale de droit international public (1976) pp. 502-535; P.J.I.M. De Waart, "Permanent Sovereignty over Natural Resources as a Cornerstone for International Economic Rights and Duties", 24 Netherlands International Law Review (1977) pp. 304-322; A. A. Cançado Trindade, "As Nações Unidas e a Nova Ordem Econômica Internacional", 81 Revista de Informação Legislativa – Brasília (1984) pp. 213-232; H. Hohmann, "Justice sociale et développement pour le nouvel ordre économique international", 58-59 Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques (1980-1981) pp. 217-231 and 82-88, respectively.

[6]. M. Virally, "Vers un droit international du développement", II Annuaire français de droit international (1965) pp. 3-12; H. Gros Espiell, Derecho Internacional del Desarrollo, Valladolid, Univ. de Valladolid, 1975, pp. 11-47; P. Buirette-Maurau, La participation du tiers-monde à l'élaboration du Droit international, Paris, LGDJ. 1983, pp. 131-137, 160-167 and 185202.

[7]. U.N. doc E/CN.4/AC.39/1989/1, of 21.12.1988, Analytical Compilation of Comments and Views on the Implementation and Further Enhancement of the Declaration on the Right to Development Prepared by the Secretary-General, pp. 4-9.

[8]. Ph. Alston, "The Right to Development at the International Level", Hague Colloquy, cit. supra n. 2, p. 111. – And cf. J.-B. Marie and N. Questiaux, "Article 55 alinéa e", La Charte des Nations Unies – commentaire article par article (ed. J.-P. Cot and A. Pellet), Paris-Bruxelles, Economica/Bruylant, 1985, pp. 863-883.

[9]. U.N. doc. E/CN.4/1989/10, of 13.02.1989, Problems Related to the Right to Enjoy an Adequate Standard of Living – The Right to Development, pp. 3-13. On the "individual" and "collective" dimensions of the right to development and the related theme of the external debt (of Latin American countries), cf., e.g., L. Diaz Muller, "El Derecho al Desarrollo y los Derechos Humanos", 4 Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (1986) pp. 5-13.

[10]. A. Kiss, "Définition et nature juridique d'un droit de l'homme à l'environnement", Environnement et Droits de l'homme (ed. P. Kromareck), Paris, UNESCO, 1987, p. 14.

[11]. A. Eide, "Maldevelopment and 'the Right to Development': a Critical Note with a Constructive Intent", Hague Colloquy, op. cit. supra n. 2, p. 400.

[12]. A. Cassese, A. Clapham and J. Weiler, 1992 – What Are Our Rights?, Florence, European University Institute, 1989, pp. 25 and 53-54.

13. Ibid, pp. 55-56.

[14]. Ibid, p. 68.

[15]. A. Kiss, op. cit. supra n. 10, p. 24.

[16]. A. A. Cançado Trindade, A Questão da Implementação Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais: Evolução e Tendências Atuais, San José/Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos (VII Curso Interdisciplinario), 1989, pp. 3 and 6.

[17]. Cf. ibid., pp. 13-14.

[18]. A. Kiss, op. cit. supra n. 10, pp. 14-15.

[19]. A. A. Cançado Trindade, op. cit. supra n. 16, pp. 7-8; A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and Co-ordination of Mechanisms of International Protection of Human Rights (At Global and Regional Levels)", 202 Recueil des Cours de Cours de l'Académie de Droit International (1987) p. 57.

[20]. Ibid, pp. 8 and 59, respectively.

[21]. A. A. Cançado Trindade, op. cit. supra n. 16. pp. 9-10, 12 and 29.

[22]. Cf. A. A. Cançado Trindade, "Co-existence and Coordination...", op. cit. supra n. 19. pp. 104-112 and 403.

[23]. Ph. Alston, op. cit. supra n. 8, pp. 107-109.

[24]. A. Eide, op. cit. supra n. 11, pp. 402 and 410.

[25]. J.-B. Marie, "Relations between Peoples's Rights and Human Rights: Semantic and Methodological Distinctions", 7 Human Rights Law Journal (1986) pp. 197-200.

[26]. Ibid, pp. 199-200.

[27]. A. Ali Mekouar, "Le Droit à l"environnement dans ses rapports avec les autres droits de l'homme". Environnement et droits..., op. cit. supra n. 10, pp. 91-105.

[28]. A. A. Cançado Trindade, op. cit. supra n. 16, pp. 9-10; Ph. Alston, "A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law?", 29 Netherlands International Law Revivew (1982) pp. 316-317, and cf. pp. 307-322.

[29]. A. A. Cançado Trindade, "La question de la protection internationale des droits économiques, sociaux et culturels: évolution et tendances actuelles", 94 Revue générale de Droit international public (1990) no 3 (no prelo).

[30]. For a comprehensive study, from the perspective of international environmental law, cf. E. Brwn Weiss, In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony, and Intergenerational Equity, Tokyo/Dobbs Ferry N.Y., U.N.U./Transnational Publs., 1989, pp. 1-385.

[31]. A. A. Cançado Trindade, op. cit. supra n. 19. pp. 243-299.

VENCENDO A FOME NOS ANOS 90

A Declaração de Bellagio* – Novembro de 1989.

É possível eliminar metade da fome do mundo até o ano 2.000. Dispomos somente de cifras imprecisas para mensurar o processo da fome, que se seguem:

1. Um bilhão de pessoas vivem sob condições tão precárias, que não conseguem mesmo obter a alimentação necessária, que lhe permita atuar como força de trabalho;

2. Metade dessas pessoas se encontram tão subnutridas, que não conseguem mesmo manter uma atividade mínima de trabalho;

3. De cada 6 crianças, uma nasce com o peso abaixo do normal, e de cada três, uma apresenta o peso abaixo do normal, ao atingir os 5 anos de idade;

4. Centenas de milhões de pessoas sofrem de anemia, bócio, doenças de vista, causadas por uma alimentação deficiente em ferro, iodo ou Vitamina A.

Em um mundo com um potencial alimentício tão expressivo, um bilhão de pessoas ainda passam fome.

A fome se caracteriza de diversas maneiras: aguda ou crônica, visível ou oculta, condicionada ao tipo de alimentação ou à enfermidade. Origina-se, entretanto, da pobreza e dos processos econômicos e sociais, que a perpetuam. A eliminação da fome, porém, é um processo a ser desenvolvido a longo prazo e ao qual se impõem sérias dificuldades. Apesar disso, cremos que, reduzir a fome até meados dos anos 90, constitui uma meta realística para o mundo. Podemos agir efetivamente contra a fome, a curto prazo, se considerarmos suas causas básicas.

A década que se finda tem-se caracterizado como "os perdidos anos 80". Década em que os empreendimentos para vencer a fome se mostraram inadequados, devido às condições de

---

* A Declaração de Bellagio foi redigida e adotada por um grupo de 24 planejadores, patrocinadores, líderes de opinião e cientistas, durante um encontro no "Rockefeller Foundation Study" e "Conference Center", em Bellagio, Itália, de 13 a 16 de novembro de 1989. Os participantes são oriundos de 14 países do Norte e do Sul. São afiliados a 9 agências nacionais ou internacionais, organizações de defesa dessa causa e "organizações de base" (grassroots organizations), cinco universidades e institutos de pesquisa, que expuseram em caráter pessoal suas experiências e pontos-de-vista. A Declaração reflete o conteúdo do documento base original do encontro e as opiniões expressas durante as diferentes sessões da conferência. Ela representa o consenso geral ali surgido, mas não reflete necessariamente a opinião individual de cada participante.

deterioração econômica na África e na América Latina, à fome no sul asiático e às incidências do processo da fome nos países ricos. Os anos 80 se caracterizaram principalmente como um período de tomada de consciência progressiva da ineficácia dos movimentos para vencer a fome, principalmente no que se refere ao Terceiro Mundo, seu empobrecimento e exploração desmedida dos recursos naturais. Menos ostensivas, porém mais encorajadoras, foram as tendências dessa época para uma tomada de consciência das origens e causas da fome, como também a aquisição de experiência, através das lições aprendidas com as recentes tentativas de melhorar a nutrição e da necessidade de aperfeiçoamento de um sistema logístico abrangente, que permitiria, em caso de emergência, proceder-se a uma ajuda alimentar; da urgência de implantação de medidas para combater as enfermidades infantis, provocadas por deficiência alimentar, e da maturação de movimentos de base (grassroots moviments) e de grupos de trabalho para o desenvolvimento.

Quando atingirmos os anos 90, o mundo se encontrará em grande expansão populacional. A expectativa de um colapso econômico iminente é reduzida. Movimentos em prol da paz acontecem em todo o mundo. Em diversos países, industrializados ou em desenvolvimento, processos de democracia, participação e pluralismo são evidentes. Por outro lado, as relações comerciais díspares entre o Norte e o Sul, os pesados encargos de dívidas, deterioração do meio-ambiente e crescimento contínuo e veloz da população tornam a vida miserável e árdua no Terceiro Mundo.

Para reverter essa situação, organizações governamentais, intergovernamentais e não-governamentais, voltadas para o combate da fome, iniciaram uma investigação para traçar novas diretrizes para os anos 90, entre as quais a mobilização pública está prevista. Nesse contexto, a Declaração de Bellagio propõe 4 metas viáveis para os anos 90.

Metas Viáveis

Cremos ser viável e imperativo proceder-se a: (1) eliminação da mortalidade infantil provocada pela fome; (2) eliminação de metade da fome nas famílias mais pobres; (3) eliminação de metade da subnutrição de mães e crianças; e (4) erradicação das deficiências de iodo e Vitamina A. Essas metas abrangem um programa complexo, contudo aplicável, e que poderá eliminar a metade da fome do mundo nos anos 90.

Elas baseiam-se em experiências adquiridas através de programas e políticas que visam o combate à fome do mundo. São mais promissoras aquelas que capacitam as pessoas a avaliarem sua própria condição e a atuarem em seu próprio benefício, permitindo aliviar, a curto prazo, o processo da fome, através da identificação das raízes profundas de sua causa, e que podem ser desenvolvidas a longo prazo.

1. Eliminar a Morte Provocada pela Fome

Um objetivo a ser alcançado até o ano 2.000 é a eliminação efetiva das mortes causadas pela fome de 15 a 35 milhões de pessoas, através da implantação de sistemas preventivos adequados e movimentos internacionais, que poderão assegurar o fluxo livre de alimentos em zonas de conflito armado.

Vários instrumentos necessários para o combate à morte causada pela fome já estão sendo utilizados. Medidas de prevenção contra a seca, inundações, guerra e fome, durante os anos 80, levaram a um aperfeiçoamento do sistema global de abastecimento alimentar de emergência. Alguns países em desenvolvimento criaram mecanismos de reação preventivos

para serem utilizados nessas ocasiões. Esforços contínuos devem ser empreendidos visando o aperfeiçoamento desses programas, tomando como base os indicadores locais de vulnerabilidade progressiva de grupos expostos a determinados riscos.

Outro fator desenvolvido através da experiência "das fomes dos anos 80" é a tomada de consciência generalizada da necessidade de coordenar medidas de assistência imediatas com medidas de desenvolvimento de metas de longo prazo. Embora a ajuda alimentar de emergência seja a maneira mais crítica de intervenção, agências e organizações, voltadas para a atenuação da fome, reconhecem a necessidade do acoplamento dessas medidas àquelas que objetivam reduzir a dependência desse tipo de ajuda e promovam a auto-suficiência.

A destruição ou interdição de abastecimentos civis de alimentos em zonas de conflito armado são os maiores obstáculos à eliminação da fome. Os princípios fundamentais de proteção internacional dos direitos civis de provisão de alimentos estão prescritos no direito internacional, mais especificamente nos Protocolos de 1977 da Convenção de Genebra, datada de 1949, cujas normas proibem o uso de escassez de alimentos para população civil como forma de combate. Mais recentemente houve interesse em estabelecer-se uma convenção regional ou internacional que prevê a inviolabilidade de abastecimento civil alimentar e o trânsito pacífico de ajuda de emergência em alimentos. Essa convenção obrigaria os países a garantir o fluxo seguro e o acompanhamento da distribuição pelas forças pacíficas das Nações Unidas de abastecimento alimentar dentro de seus territórios.

2. Eliminar a Fome das Áreas mais Pobres pela Metade

Outro objetivo suscetível de ser alcançado é o de aumentar o poder aquisitivo e os níveis de produção de alimentos para que a metade da população faminta do mundo possa adquirir ou produzir o necessário para a auto-subsistência.

Para muitos agricultores pobres do Terceiro Mundo torna-se fundamental a garantia de acesso aos meios e aos incentivos necessários para o cultivo, a pecuária ou a pesca, frente à crescente população e à grande disputa pela terra. Cada vez mais, populações mais carentes encontram-se em luta constante para superar a devastação de seus recursos naturais, a perda de acessos decisivos aos recursos usuais e restrições a toda e, principalmente, terra ecologicamente marginal. Devem ser acelerados os trabalhos para a reabilitação dos ecossistemas e resgaste pelos grupos mais vulneráveis dos meios e controle de reservas produtivas da terra, floresta e água. Devem ser aplicadas as diversas técnicas agrícolas e florestais para a garantia da produtividade, fornecimento de madeira como fonte de energia, limitação da erosão do solo e fomento da produção de alimentos e aumento de renda.

A introdução de medidas para aumentar a produção agrícola de pequenas propriedades e para gerar novas fontes de renda e trabalho permitiriam eliminar o processo da fome em um terço ou da metade de quase 450 milhões de pessoas, que vivem no momento em zonas rurais tão pobres que não produzem nem mesmo para a autosubsistência. Desempenham um papel importante os programas que proporcionam renda e alimentação em troca de trabalho para a construção de infraestrutura agrícola necessária e para a restauração das reservas devastadas. Eles podem reduzir a pobreza a curto prazo e promover o aumento contínuo da produção e renda rurais. Programas que prevêem meios de auto-subsistência, principalmente para as mulheres, através de estabelecimento de um pequeno negócio ou o desenvolvimento de produtos e serviços locais também comprovaram sua eficácia em diversos países.

Os programas que asseguram a alimentação, através da aplicação efetiva e determinada de suas diretrizes, permitiriam, já no final da década, eliminar a fome de metade ou mais das 150 milhões de pessoas que vivem atualmente nas áreas urbanas, e que são tão pobres que não dispõem sequer dos meios para garantir a subsistência mínima.

Há um consenso geral sobre a ineficácia, em razão de seus altos custos, da assistência alimentar não direcionada, realizada através de controle de preços, supervalorização de taxas de câmbio, controle de importação ou a liberação de subsi'dios em dinheiro. Ainda assim, a vasta experiência com programas que garantem a assistência alimentar demonstra que o direcionamento cauteloso pode ser realizado através de alimentos subsidiados, consumidos principalmente pela população pobre, da distribuição de "vales refeição" nas regiões carentes e aos grupos vulneráveis, tais como mães e crianças. A utilização das redes de mercado existentes podem apresentar freqüentemente baixo custo e fomentar a participação. São eficazes também os programas que prevêem alimentação em massa organizados pelas próprias comunidades e de baixo custo na distribuição de alimentos.

3. Cortar pela metade a má nutrição em mulheres e crianças

As mulheres em idade para serem mães e as crianças menores de cinco anos são particularmente vulneráveis à desnutrição. Embora várias das medidas listadas acima contribuirão para a atenuar essa situação na próxima década, outras medidas específicas são necessárias para reduzir a vulnerabilidade particular desses grupos. Amamentação prolongada, alimentação suplementar em grande escala e monitoramento do crescimento aliados à limitação das causas das enfermidades infantis, permitiriam reduzir pela metade os casos comuns de nanismo e debilitação infantis.

A prática da amamentação mantém-se estável ou mesmo crescente nos países em desenvolvimento, fato talvez devido à assistência e estímulos constantes para que esse nível seja mantido. Programas pilotos, que aliam o monitoramento do processo de crescimento infantil, através do controle de peso permanente, para que possam ser detectados os processos de debilitação e assegurarem uma dieta suplementar, visam o combate de crises reincidentes de doenças, durante a fase difícil de transição da amamentação para o tipo de alimentação adulta.

Muitas dessas iniciativas em benefício das crianças sobrecarregam as mães, já tão sobrecarregadas, mesmo que essas sejam recompensadas por suas crianças saudáveis, que requerem muito menos cuidados, do que requereriam se fossem doentes. Programas de comunidades de base, que prevêem assistência infantil e outros serviços de apoio, podem reduzir essa carga, e ao mesmo tempo encorajam o trabalho das mães. A redução de no mínimo pela metade da anemia endêmica nas mulheres em idade de serem mães, através de alimentação suplementar rica em ferro, pode tornar as mães mais saudáveis. Os movimentos em prol de gravidez mais espaçadas também beneficiarão tanto as mães quanto as crianças.

4. Erradicar as doenças causadas por deficiências em iodo e Vitamina A

Poderiam ser erradicados, até o final do século, os casos de bócio constatados em 190 milhões de crianças, através da utilização de técnicas usuais, como também a prevenção de 280 milhões de casos, que poderiam ocorrer, causados pela deficiência em Vitamina A. Houve um progresso considerável em algumas regiões e países, no que diz respeito à redução das enfermidades causadas por deficiência de iodo — tais como o bócio, retardamento mental e o caso extremo do cretinismo — e doenças de vista causadas pela

deficiência de Vitamina A. Para combater o bócio endêmico, a maioria dos países pode fornecer o sal iodado à população, e injeções de óleo iodado à população das regiões montanhosas ou dos desertos mais longínquos. Para suprir a deficiência em Vitamina A, uma cápsula ingerida 2 a 3 vezes ao ano pode proteger a criança durante todo o período crítico de 1 a 4 anos de idade. Além da prevenção de doenças de vista causadas pela deficiência de Vitamina A, outras enfermidades têm sido eficazmente combatidas, através desse medicamento.

ESTRATÉGIAS E RECURSOS

Qualquer estratégia a ser utilizada para vencer a fome nos anos 90 deve ser concebida e aplicada com plena conscientização do conjunto de transformações fundamentais e tendências, que caracterizarão esse período e devida adaptação a esse contexto, caracterizado pela fome. Na verdade, se houver falha em condicionar nossos empreendimentos a essas forças mais abrangentes – que se apresentam tanto como obstáculos quanto oportunidades – os resultados positivos a serem alcançados a curto prazo poderão facilmente ser sobrepujados pela expansão da fome a longo prazo.

Ao entrarmos nos anos 90, devemos reconhecer que a situação até então vigente é a de uma relação econômica injusta entre o Norte e o Sul, que retira o capital líquido do Sul, impede que a agricultura dos países em desenvolvimento produza alimentos para atender a demanda local, impõe barreiras comerciais artificiais ao comércio de alimentos, subestima o valor dos produtos alimentícios e estimula freqüentemente o investimento de capital, debilitando dessa maneira os métodos tradicionais de produção agrícola.

O estado precário em que se encontra o meio-ambiente não é um desafio menor do que o quadro econômico geral. Desflorestamento, devastação, erosão do solo, escassez de água e salinação, contaminação química e o processo de estufa generalizado atuarão negativamente na estabilidade da capacidade alimentar do planeta. Essa situação ameaçadora serve, porém como lição. Os Chefes de Estado e o público em geral devem ficar alertas sobre esse perigo iminente do planeta. Nós que combatemos a fome devemos agir efetivamente para freiar esses processos. Se não restabelecermos e mantivermos viáveis os ecossistemas e os ciclos ecológicos, nossa capacidade de prover alimentos diminuirá cada vez mais. Os movimentos de combate à fome devem aliar-se aos defensores da conservação do meio-ambiente como uma causa comum.

O crescimento contínuo da população agrava os problemas do meioambiente e da fome. Durante os anos 90, o mundo contará com mais um milhão de bocas para alimentar, cuja maioria são habitantes dos países onde os mecanismos para combater a fome já estão seriamente afetados. Programas de planejamento familiar que retardaram a taxa global de crescimento populacional do mundo devem ser mantidos e expandidos, com o apoio internacional, a fim de reduzirem a vulnerabilidade dos pobres à fome e à desnutrição.

Os recentes movimentos na Europa Oriental e na União Soviética foram particularmente benvindos. Eles serviram para aliviar as tensões Leste-Oeste e abrem novas oportunidades comerciais e de investimento. As oportunidades de cooperação em grande escala poderiam ser utilizadas para o fortalecimento da cooperação Norte-Sul, ao invés de desviarem os recursos já escassos do Sul, destinados ao combate da pobreza e da fome. Nesse contexto, um acordo comercial poderia ser firmado para que os recursos decorrentes da redução de armamentos tanto no Ocidente como no Leste fossem utilizados para ajudar a Europa Oriental e os países do Sul.

Partindo-se dessa perspectiva global, quais seriam então as estratégias mais eficazes ao combate da fome?

Torna-se particularmente relevante a criação de novas oportunidades para as pessoas famintas em coordenação com os seus líderes, movimentos de massa, organizações e recursos locais. A participação das mulheres é especificamente relevante, pois são elas as responsáveis pela maior parte do cultivo e alimentação no Terceiro Mundo. Seria necessária uma abordagem mais profunda do desempenho do potencial global das diversas organizações nãogovernamentais, principalmente ao que diz respeito à multiplicação e agregação de organizações de base (grassrrots initiatives) e à divulgação das necessidades e interesses da população, que não possui normalmente meios para expressá-las através dos canais governamentais formais. Além disso, os governos bem intencionados e as agências de cooperação deveriam esforçar-se mais para adotar formas de cooperação que assegurem maior participação às populações, no sentido de agirem em seu próprio benefício.

Embora vários governos dos países em desenvolvimento se encontrem sob forte pressão financeira e se mostrem freqüentemente incapazes de implementar programas maciços, eles devem desempenhar um papel relevante dentro do esforço renovado para combater a fome. Devem ser intensificadas as decisões que visam a descentralização de poder, em benefício de escalões inferiores ou de instituições administrativas e governamentais locais, ou a exploração da capacidade distributiva do mercado, que ganhou maior importância nos anos 80. As agências locais devem agir de modo mais eficaz para o desenvolvimento e reestruturação necessários das infraestruturas e serviços rurais. Entretanto, para que esses investimentos surtam efeito, é necessário que os governos tomem medidas importantes em direção à criação de um ambiente propício, em que os cidadãos e organizações possam ser mais eficazes em suas contribuições para vencer a fome.

Finalmente, a redução considerável da fome nos anos 90 exigirá a liberação de novos recursos, em um patamar acima e além dos níveis atuais de dotações e apoio nacionais. Os custos das metas previstas variam entre US$ 25 por pessoa, em investimentos para o alívio da fome e infraestrutura rural, através de programas de alimentação em troca de trabalho; e 57 cents por pessoa, no que tange à suplementação necessária de iodo e Vitamina A, para a prevenção do bócio e da cegueira. A maior parte desses custos já está prevista nos orçamentos nacionais e internacionais. Dessa maneira, um programa realístico para o combate à fome nos anos 90 exigirá a realocação de novos recursos no valor de 5 a 10 bilhões anuais.

A fonte geradora de recursos mais freqüentemente proposta é a redução substancial, em escala mundial, dos dispêndios militares anuais, que montam a quase US$ 1 trilhão, redução essa que resultaria da diminuição de conflitos e rivalidades, dando lugar a negociações para solucionar disputas regionais.

Uma redução de um por cento desses gastos anuais poderá ser mais do que suficiente para um programa abrangente de eliminação da fome nos anos 90. A ajuda alimentícia adicional, se utilizada propriamente, permite não somente prover as necessidades de emergência em situações de extrema dificuldade, mas também, quando administrada cuidadosamente, pode gerar novas fontes de recursos para as iniciativas locais. Outras fontes de recursos poderiam advir da "troca" de parte das dívidas dos países devedores; através do redirecionamento de dispêndios para o desenvolvimento, da identificação da população pobre e não dos países pobres, que servem de alvo para intervenções. A associação de empreendimentos para eliminar a fome com o aprimoramento dos sistemas de saúde também viabilizam o acesso

dos pobres às fontes de produção e promovem permanentemente o desenvolvimento ambiental.

Embora os objetivos dos programas, que visam eliminar a fome pela metade até o ano 2.000, sejam globalizantes, deve ser dada ênfase à estratégia de diferenciação de região para região e de país para país. Na região ao Sul do Saara africano, o aprimoramento de sistemas de prevenção da fome constitui prioridade. Entre eles, inclui-se adoção de um acordo pela Organização da Unidade Africana sobre o trânsito livre e assegurado de abastecimento de socorro, através de zonas em conflito, estímulo à produção da popuplação pobre, incluindo controle de epidemias que reduzem significativamente a produção agrícola e armazenamento de alimentos; como também iniciativas para romper o elo doençasubnutrição. Na Ásia, onde a questão alimentar concentra-se mais na redistribuição do que na produção, prioridade deve ser dada ao restabelecimento e aumento de acesso e controle pelos pobres dos recursos necessários e ao programa de incentivo para fixar estratégias de desenvolvimento socialmente justas e adaptadas à conservação do meio ambiente. Na América Latina a prioridade é a redução da carga da dívida externa, desproporcionalmente distribuída, sobrecarregando normalmente os assalariados e autônomos do setor informal; na reformulação dos sistemas de alimentação, para que eles possam melhor suprir as necessidades dos grupos vulneráveis das mulheres, população urbana pobre, indígenas, pequenos agricultores; e no aprimoramento da infraestrutura do sistema de saúde e nutrição, que permitirá aos governos e outras organizações determinar as metas para combate de doenças causadas por deficiências nutricionais, principalmente das mães e crianças.

UM PROGRAMA DE AÇÃO

Um programa ambicioso de ataque à fome nos anos 90 exigirá toda a mobilização do apoio público, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento. Na maioria desses países, a fome e a pobreza não contam com aliados naturais de seus governos. Suas reivindicações só são consideradas e seus apelos só são ouvidos quando mobilizados dentro de suas próprias organizações, ou quando sua causa é adotada por outros órgãos. A última década testemunhou um lento clamor público nos países ricos em favor dos que passam fome e das populações carentes, através das igrejas, organizações de ajuda ao desenvolvimento e grupos populistas. Esses grupos mobilizaram a sociedade civil, utilizaram os meios de comunicação de massa e estabeleceram formas de relacionamentos a longo prazo com determinados governos. Nos países em desenvolvimento, as oportunidades de exercer influência são variadas. Os esforços dos meios de comunicação de massa e dos lobbies têm sido menos importantes do que as organizações políticas e religiosas. Os clamores que vêm surgindo necessitam ser fortalecidos, principalmente naqueles países, onde eles têm sido débeis.

Em face aos problemas potencialmente competitivos, o alerta para a eliminação da fome deve ser revigorado. Essa mensagem necessita, porém, de maior clareza, através da evocação do significado premente de criação de alternativas que sobreponham a constatação da fome como sempre presente entre nós, o adiamento de ações para o momento em que o mundo estiver corretamente estabelecido e a promessa do equilíbrio esperança-desespero. Para isso devem ser usados argumentos pragmáticos. Os bilhões de pessoas que passam fome fazem parte efetivamente somente dos mercados de produtos do mais baixo custo. É de interesse das economias essencialmente de caráter comercial ajudarem essas populações a transporem o muro da fome. Se houver um movimento de pressão construtiva para que líderes políticos de vários níveis passem a considerar a eliminação da fome tanto como uma meta viável quanto um problema inadiável nos anos 90,

uma contribuição efetiva a nível individual ou de organização, poderá ser prestada no que tange à emergência de criação de uma nova visão política e renovação de energia social, voltadas para garantir lugares à mesa para a população carente do mundo.

Pela primeira vez na história mundial, a eliminação da fome é algo exeqüível. As piores formas desse processo podem ser eliminadas pela metade. A maioria dos países, mesmo os mais pobres, poderiam suprir a alimentação mínima para mães e crianças. O bócio passaria a ser caracterizado, então, como um distúrbio grandular e não como uma consequência de uma alimentação deficiente em iodo. A cegueira provocada pela deficiência em Vitamina A poderá ser evitada em milhões de crianças. A eliminação efetiva desses quatro aspectos da fome – através de melhores recursos em combinação a maiores empreendimentos em prol da população pobre – poderão eliminar a metade da fome mundial até a próxima década.

PARTICIPANTES

FATMA ALLOO
Presidente
Tanzania Media Women's Association
Umati Bldg, Ist fl, CUSO
PO Box 6143
Dar es Salaam, Tanzania

LOURDES ARIZPE
Presidente
International Union of Anthropology and Ethnological Studies
Campestre 54
DF, 01060, Mexico

THOMAS S. BELFORD
Diretor-Executivo
Better World Society
1100 17th St, NW, Suite 502
Washington, DC, 20036 USA

JEFFREY CLARK
Diretor
Carter Presidential Center
1233 20th St, NW
Washington, DC, 20030 USA

JOY CSANADI
Assistente Administrativo
Alan Shawn Feinstein
World Hunger Program
Brown University
Box 1831
Providence, RI, 02912 USA

PETER J. DAVIS
Presidente
InterAction, American Council
for Voluntary International Action
200 Park Avenue, South
New York, NY, 10003 USA

LOUIS EMMERIJ
Presidente
OECD/OCD Development Center
94 rue Chardon-Lagoche
75016, Paris, France

SUSAN GEORGE
Diretor Associado
Transnational Institute
10 rue Jean Michelez
91510 Lardy, Paris, France

GORAN HYDEN
Professor de Ciências Políticas
The University of Florida
Gainesville, FL 32611 USA

URBAN JONSSON
Representante de Estado
UNICEF
3 UN Plaza
New York, NY 10017 USA

ROBERT W. KATES
Diretor
Alan Shawn Feinstein World
Hunger Program
Brown University
Box 1831
Providence, RI 02912 USA

SMITU KOTHARI
Lokayan
13 Alipur Road
Delhi, 110054 India

EVGENI KOVALEV
Center for Developing Countries
Institute of World Economy and International Relations
Soviet Academy of Sciences
23 Profsoyuznaya Str
Moscow, 117418 USSR

UWE KRACHT
Representante Especial do Diretor Executivo
World Food Council
Via delle Terme di Caracalla
A271
Rome, Italy

CECILIA LOPEZ MONTAÑO
Diretora
Regional Employment Program for Latin America and the Caribbean
Alonso de Cordova 4212
Santiago, Chile

AKIN MABOGUNJE
Vice-Presidente
Nigerian Directorate of Food, Roads and Rural Infrastructure
13 Obas Olagbegi Rd.
PO Box 2681
Ibadan, Nigeria

JOHN MELLOR
Diretor
International Food Policy
Research Institute
1776 Massachusetts Ave, NW
Washington, DC 20036 USA

LIBERTY MHLANGA
Diretor Geral
Agricultural and Rural Development Authority
PO Box 8439, Causeway
Harare, Zimbabwe

FERNANDO MONCKEBERG
Diretor
Institute of Nutrition and Food Technology
University of Chile, Macul 5540
Santiago, Chile

CHARLES PAOLILLO
Diretor
World Food Programme
Evaluation and Policy
Via Cristoforo Colombo, 426
Rome, 00145 Italy

JEHAN PERERA
Diretor de Projetos Especiais
Lanka Jathika Sarvodaya
Sangamaya
98, Rawatawatte Road
Moratuwa, Sri Lanka

SHLOMO REUTLINGER
Conselheiro do Conselho de Segurança
The World Bank
1818H St, NW
Washington, DC 20433 USA

KAZUO TAKAHASHI
Diretor de Programa
Sasakawa Peace Foundation
3-12-12 Mita, Minato-Ku
Tokyo, 108 Japan

WANG QING
Diretor
Beijing Food Research Institute
No 3 Hong Kong xiang
Dong zong – bu Hutong
Beijing, People's Republic of China

(Tradução do texto em inglês por Sandra M. G. Faria)

LIVROS E REVISTAS

O BRASIL E O "PERIGO AMARELO"

Paulo Roberto de Almeida*

Valdemar Carneiro Leão:
A Crise da Imigração Japonesa no Brasil (1930-1934) Contornos Diplomáticos
Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI – 1990, 360 pp. Coleção Relações Internacionais nº 10.

Não há nada que incomode mais a "boa consciência" dos povos do que o desafio da alteridade (diferença) e, nesta, o contato forçado com etnias e culturas diversas. O racismo, junto com a estupidez, é provavelmente um dos fenômenos mais bem disseminados na história da humanidade, mais entranhado, talvez, no inconsciente coletivo do que a própria religião e muitos hábitos ancestrais.

A primeira metade deste século ficou conhecida pela particular perversidade com que a questão racial foi "encaminhada" em diversos países e sociedades. Os ideólogos da "pureza" racial e do apartheid nada mais faziam, no entanto, do que colocar em prática diversas premissas "culturais" que se foram elaborando a partir dos descobrimentos, tomando impulso no racionalismo "antropológico" do século XVIII para finalmente desembocar nas teorias "científicas" sobre a supremacia ariana no século XX. Enquanto o debate permaneceu no terreno propriamente acadêmico, ele não chegou a causar grandes tragédias humanas, embora suas consequências, a nível social, possam ter representado pequenas "tragédias" individuais, como nos demonstrou brilhante estudo do naturalista Stephen Jay Gould a este respeito.[1]

Mais complexa se tornou a questão quando os preconceitos legitimados "cientificamente" foram transpostos para o terreno da ação pública e derivaram em discriminação pura e simples, quando não em massacres e genocídios organizados. A esse respeito, nenhuma outra sociedade (felizmente) conseguiu até aqui igualar a barbárie nazista, em que pese o terrível custo humano e social de outras "experiências" de eliminação de "adversários", como o caso dos armênios sob o jugo turco ou de diversas populações asiáticas sob ocupação japonesa. Mas, nenhum outro empreendimento humano conseguiu ser tão cruelmente eficaz quanto a máquina burocrática da "solução final" posta em prática contra judeus, ciganos, homossexuais e outras minorias, para não falar da escravização forçada de populações eslavas inteiras.

A ideologia racista hitlerista, porém, à diferença do holocausto hélas conhecido tardiamente, não era particularmente chocante no contexto dos anos 20 e 30, quando a

(*) PhD em Ciências Sociais.
Ex-Professor de Sociologia Política na Universidade de Brasília.

tese da "inferioridade inata" de algumas "raças" parecia estar empiricamente justificada, pelo menos se se considera o contexto colonialista e eurocêntrico em que o debate era conduzido. Ser racista não era, por assim dizer, a suprema imoralidade, sobretudo numa época de "darwinismo" social triunfante.

A percepção de uma "ameaça iminente", representada por "povos dominantes", era tanto mais realista quanto o "outro" discrepava da aparente uniformidade e homogeneidade da dominação cultural e religiosa "européia": o anti-semitismo, especialmente, tinha ampla aceitação nos mais diversos meios sociais. Abstraindo-se o itinerário da afirmação da idéia sionista desde finais do século passado, o anti-semitismo constitui um capítulo à parte na história das tragédias humanas, ademais de ser uma ferida ainda aberta no imenso altar da imbecilidade social.

Ao lado dele, e quase que num movimento paralelo à expansão japonesa no Extremo Oriente, teve grande voga naquela época a noção de "perigo amarelo", refletindo a consciência da fragilidade europélia em face das "hordas ululantes" de milhões de asiáticos querendo se projetar sobre um cenário internacional até então dominado por um punhado de nações industrializadas. A ascenção do Japão imperial, com seu expansionismo guerreiro, também muito contribuiu para a difusão da noção de peril jaune.

A angst existêncial sobre o "perigo amarelo" também se refletiu entre nós, no decorrer da década de 30, quando a sociedade brasileira, mobilizada social e ideologicamente pelo grande debate político levado a cabo pela Assembléia Nacional Constituinte de 1933-34, tratou da questão da imigração estrangeira para o Brasil. Com efeito, o processo de reelaboração constitucional conduzido no quadro da jovem República "liberal" deu um inusitado destaque ao "problema japonês" no Brasil, ao colocar em debate a questão dos limites ou impedimentos à imigração de determinadas etnias ou "raças".

Desde o início dos trabalhos, foram apresentadas emendas tendentes a restringir ou proibir a imigração africana e asiática, e um Deputado chegou mesmo a propor que apenas fosse permitida a imigração de "elementos da raça branca". O objetivo aqui, mais do que proibir a entrada de africanos – que de toda forma já não viriam mais em bases voluntárias e muito menos como escravos –, era claramente o de impedir a entrada de povos asiáticos, ou seja o elemento japonês, considerado "de mentalidade estranha, de língua diversa, religião diferente e positivamente inassimilável".

O debate na Constituinte não deixa de ser "instrutivo", quando julgado pelos argumentos avançados. O principal proponente da proibição, recusando a pecha de racista, afirmava candidamente: "... se já prestamos um tão grande serviço à humanidade na mestiçagem do preto, é o bastante. Não nos peçam outras coisas... (...) A do amarelo, a outrem deve competir". O problema era também colocado em termos de "defesa nacional", de "segurança da pátria", ou mesmo de vida ou morte do Brasil: "Se não se acautelar... o Brasil dentro em pouco será uma possessão japonesa. (...) Aqui será o Império do Sol Poente... (...) O expansionismo japonês, aquilo que Mussolini chamou o "imperialismo dinâmico do Japão", segue uma ordem invariável: infiltração, esfera de influência, absorção, ou se quiserem, imigração, corealização (sic), japonização (...). Nós estamos no segundo período – esfera de influência". Não faltavam também os que viam no "número enorme de psicopatas estrangeiros" nos manicômios nacionais – alguns deles asiáticos, descritos como "esquisóides" – mais uma prova "irrefutável" da indesejabilidade da imigração indiscriminada para o Brasil.

Mas, antes mesmo da Constituinte, a questão racial já1 se tinha manifestado nas tribunas da Câmara e na própria sociedade, desde princípios dos anos 20. Ao apresentar,

em 1923, projeto de lei restritivo sobre a questão, e que tinha recolhido expressivo apoio na imprensa e na opinião pública – inclusive do respeitado sociólogo e cientista político Oliveira Vianna –, um Deputado expunha assim o lado "estético" do problema: "Além das razões de ordem étnica, moral, política e social, e talvez mesmo econômica que nos levam a repelir in limine a entrada do amarelo e do preto, (...) outra porventura existe, a ser considerada, que é o ponto de vista estético: a nossa concepção helênica de beleza jamais se harmonizaria com os tipos provindos de uma semelhante fusão racial".

Esses e muitos outros argumentos "edificantes", se se pode dizer, estão obviamente compilados na magnífica monografia histórica de Valdemar Carneiro Leão, que resenhamos aqui, cujo objetivo principal, contudo, não é o estudo do "perigo amarelo" – *strictu senso* – no Brasil do primeiro Governo Vargas. O "perigo amarelo" está, bem entendido, subjacente a esse trabalho de pesquisa, que reconstitui com mão de mestre uma importante questão hoje relativamente descurada em nossa historiografia política: a do contexto internacional da política imigratória nacional. Tratase, mais propriamente, de uma brilhante análise do comportamento do Itamaraty em face desse debate "interno", na Constituinte, sobre a "questão imigratória japonesa", que logo ganhou inevitáveis contornos políticos ao precipitar uma crise diplomática nas relações do Brasil com o Império do Japão.

O volume agora publicado pelo Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, da Fundação Alexandre de Gusmão, foi originalmente apresentado como "tese" de conclusão ao Curso de Altos Estudos, do Itamaraty, em que se distinguiu o Autor, diplomata de carreira (atualmente Ministro de nossa Embaixada em Londres) e graduado em RElações Internacionais pelo "Institut d'Etudes Politiques" da Universidade de Paris. Formalmente, o trabalho se compõe de 180 páginas de denso texto analítico e interpretativo, seguidas de igual volume de anexos informativos, contendo alguns documentos diplomáticos e diversos discursos e intervenções realizadas na Assembléia Nacional Constituinte entre janeiro e maio de 1934.

O texto, em si, é dividido em cinco capítulos, tratando, respectivamente, das origens e desenvolvimento da imigração japonesa no Brasil, do cenário político no início dos anos 30, do quadro geral das relações Brasil-Japão, inclusive no que concerne os trabalhos da Constituinte, os contornos diplomáticos da crise e, finalmente, a análise da ação do Itamaraty, seguidos das conclusões. A extensa bibliografia utilizada confirma que o Autor apoiou seu relato nas melhores fontes primárias disponíveis, com destaque para os expedientes diplomáticos do Arquivo Histórico do Itamaraty e para os Anais da Assembléia Nacional Constituinte, ademais de fazer apelo a escritos contemporâneos e jornais da época e a número considerável de estudos secundários (inclusive dos principais protagonistas envolvidos no debate imigratório do processo constituinte).

Estruturalmente, os temas mais importantes do estudo estão tratados no subitem sobre os trabalhos da Constituinte do terceiro capítulo, no capítulo sobre os contornos diplomáticos da crise (com destaque para a atuação do Itamaraty) e na parte final, que analisa a ação da Chancelaria brasileira nas diversas etapas do processo de elaboração constitucional, inclusive no que respeita as motivações e forma de atuação do Ministério das Relações Exteriores. O Autor fez extenso uso das comunicações diplomáticas trocadas entre Rio de Janeiro e Tóquio durante a fase aguda da "crise", tanto a nível interno da Chancelaria brasileira, como entre os dois serviços diplomáticos nacionais.

O estardalhaço provodado pelas primeiras emendas apresentadas ("É proibida a imigração africana e só consentida a asiática na proporção de 5% anualmente sobre a totalidade dos imigrantes dessa procedência..."; "Só será permitida a imigração de

elementos da raça branca...") foi contornado no plano diplomático, apesar da repercussão e da polêmica na imprensa e de uma atuação nem sempre comedida por parte do Gaimusho, o Ministério dos Negócios Estrangeiros do Japão. O veto (discreto, mas eficaz) do Itamaraty a qualquer distinção entre "raças" ou nacionalidades nas emendas restritivas da imigração apresentadas na Assembléia produziu, é bem verdade, efeitos não vislumbrados de início: descobriu-se que, ainda assim, a cota de 2% do contingente já entrado no País atingia mais os candidatos japoneses do que os europeus, com o que ficaram satisfeitos os inimigos do "perigo amarelo". Para o Itamaraty, a questão de princípio tinha sido resolvida: preservava-se o ingresso de imigrantes, sem qualquer discriminação, mas restringia-se o número anual em função de uma norma geral de caráter nacionalista. Restava, é verdade, aplacar os maus humores das autoridades nipônicas, interessadas em preservar um acesso irrestrito em favor de seus nacionais. O que foi feito nas duas capitais, não sem dificuldades.

Para o Autor, "a forma de atuação do Itamaraty ostentava perfeita coerência entre a vertente interna [iniciativas discretas junto a políticos próximos do Governo](...) e sua complementação externa [contato permanente com a Chancelaria japonesa], sem a qual poderiam ficar a descoberto suas delicadas manobras de bastidores" (p. 162).

Releve-se apenas, como a confirmar uma velha mania do Itamaraty, a opção preferencial pelas gestões silenciosas, com a imprensa mantida à distância, e uma aversão declarada pela "diplomacia de praça pública". Como diz o autor: a ação do Itamaraty "foi de tal modo cautelosa e de tal maneira privilegiou os canais informais que aparentemente passou indocumentada. O corolário dessa discreção observada no plano oficial traduziu-se num comportamento igualmente silencioso perante a imprensa brasileira, à qual o Itamaraty se absteve, ao longo da crise, de fornecer informações sobre o trabalho que realiza" (p. 175). Tal parece ser o espírito "eterno" da Casa de Rio Branco: uma intensa movimentação diplomática, dispensando as luzes dos meios de comunicação e passando pelos canais os mais discretos possíveis.

Constata-se, em todo caso, que nem sempre a opinião pública mostra-se disposta a acompanhar tal linha de atuação: no caso do debate sobre a imigração japonesa, os agitadores do "perigo amarelo" aparentemente conseguiram colocar a Nação contra o Itamaraty. Este é provavelmente o preço a pagar por um método de trabalho (contatos internos e démarches externas) absolutamente escrupuloso e respeitador das normas geralmente aceitas entre "cavalheiros". O certo é que, durante o que ficou caracterizado como a "crise da imigração japonesa", provavelmente mais do que em qualquer outra época de sua já longa história institucional, o Itamaraty se viu compelido a atuar de forma tão intensa no plano político interno.

Se a ação do Itamaraty não logrou sucesso total foi devido a duas razões principais: por um lado, o momento nacional era de clara afirmação nacionalista e de discriminação racial (um conceito atual para explicar os "ares da época"); por outro, o comportamento internacional do Japão, com sua agressiva política expansionista na região asiática, dificultou sobremaneira o rechaço da norma constitucional restritiva que finalmente se adotou. Até onde pode, pelo menos, o Itamaraty conseguiu trazer a retórica parlamentar de volta ao terreno das realidades internacionais, setor onde a suscetibilidade das nações conta tanto quanto o poder econômico e político medido em termos objetivos.

O mérito principal do trabalho de Valdemar Carneiro Leão não é, contudo, o de ter mostrado que, quando preciso, o Itamaraty também é capaz de "atirar para dentro", se ele me permite tal expressão. Devemos lhe ser gratos, antes de mais nada, pela

apreciável corvéia de ter retirado do pó dos arquivos itamaratianos uma história exemplar de "dupla ação" diplomática, no bom sentido: sincronização perfeita entre negociação externa e atuação interna. Seu texto é ainda precioso do ponto de vista metodológico: a monografia aqui resenhada condensa um trabalho original de pesquisa, constituindo-se propriamente num paradigma do gênero "história diplomática", vertente historiográfica pouco cultivada entre nós. Como tal, ela mereceria uma divulgação mais ampla do que a habitualmente permitida pelos canais (sempre discretos, lembre-se) do Ministério das *Relações Exteriores.*

Louve-se, em todo caso, a iniciativa do IPRI de divulgar regularmente as melhores teses apresentadas no quadro do Curso de Altos Estudos do Itamaraty. A Coleção Relações Internacionais já tem dez títulos publicados, mas apenas a metade desse número compõe-se de trabalhos defendidos no CAE, sendo os demais antologias de textos resultantes de seminários de estudos e outros temas de atualidade.

Curiosamente, o trabalho de Valdemar Carneiro Leão é, de todos os textos publicados (e provavelmente das teses apresentadas no CAE), o que mais longe recua no tempo, buscando no passado os fundamentos de nossa atuação diplomática contemporânea. Terminada sua viagem histórica e de "volta para o futuro", Carneiro Leão nos demonstra, de forma oportuna, a permanência das instituições e a constância dos homens: a do Itamaraty, que pouco mudou em seu estilo de atuação, e a dos constituintes, que continuam a ver no estrangeiro uma fonte potencial de ameaça à soberania nacional.

Na verdade, descontada a tão temida, mas inexistente, ameaça de dominação econômica nipônica, o único "perigo amarelo" em que incorremos nos dias de hoje é o de ver os papéis dos arquivos oficiais amarelecerem nas estantes sem que o grande público possa ter acesso a partes substanciais da memória política da Nação. O resto é conversa de "botequim" (leia-se gabinete) diplomático.

Notas

[1] Ver o livro se Stephen JAY GOULD, The Mismeasure of Man (New York, Norton, 1981), bem como resenha de apresentação que preparei para a seção de "Sugestões aos Etidores" da revista HUMANIDADES (Brasília, Ano IV, no 14, agosto-outubro 1987, pp. 125-126). Ver ainda meu trabalho "Stephen Jay Gould e o Novo Darwinismo", CULTURA (São Paulo, Ano VII, no 422, 20/08/88, pp. 8-9).